



Analyse comparative historique des trajectoires de construction des politiques agricoles et rurales

Eric Léonard
Elodie Maître D'Hôtel

Août, 2008

Ce travail a été réalisé avec l'aide financière de l'ANR - Agence Nationale de La Recherche - agence de recherche nationale française au titre du « Programme Agriculture et Développement Durable », projet ANR-06-PADD-016, PROPOCID, production des politiques autour du développement durable.

Analyse comparative historique des trajectoires de construction des politiques agricoles et rurales

Eric Léonard¹

Elodie Maître d'Hôtel²

Résumé

Ce document est une comparaison, sur le temps long, des trajectoires nationales de construction et de mise en œuvre des politiques agricoles et rurales dans six contextes nationaux (France, Nouvelle-Calédonie, Mali, Madagascar, Mexique et Brésil). La comparaison se base sur l'établissement de périodisations, et se fait au regard de l'évolution d'un référentiel international. Sur la période récente, l'exercice de comparaison révèle l'existence de divergences, notamment en ce qui concerne le maintien plus ou moins marqué de mesures publiques d'intervention en milieu rural. Nous éclairons ces divergences par l'analyse des jeux d'acteurs qui prévalent à la construction des politiques, en mobilisant les concepts d'institutions, d'idées et d'intérêts. Nous montrons que les expressions que revêtent les politiques agricoles et rurales dépendent de certaines combinaisons de conditions, et notamment de la force et de l'ancrage historique du corporatisme paysan, des intérêts des élites vis à vis du secteur de l'agro-exportation, de la capacité des Etats à financer leurs propres politiques, et du fait que ces politiques constituent (ou aient constitué) un facteur légitimant de l'autorité étatique.

¹ Socio-économiste, IRD, leonard@supagro.inra.fr

² Agro-économiste, GEMDEV, maitred@supagro.inra.fr

Table des matières

<i>Résumé.....</i>	<i>iii</i>
<i>Table des matières.....</i>	<i>iv</i>
<i>Introduction</i>	<i>1</i>
<i>Les trajectoires nationales au regard de l'évolution du référentiel international.....</i>	<i>2</i>
Les politiques agricoles et rurales de l'Etat libéral (1880-1929).....	4
Les politiques agricoles et rurales de l'Etat interventionniste (1930-1980).....	6
Les politiques agricoles et rurales de l'Etat néolibéral (1980-1995).....	9
Les politiques agricoles et rurales de l'Etat néolibéral institutionnel (1995-2008).....	11
<i>Explication des divergences observées par l'analyse comparative.....</i>	<i>15</i>
Le jeu des intérêts, des idées et des institutions : une analyse comparative qualitative	17
France	17
Nouvelle Calédonie.....	18
Madagascar.....	20
Mali	21
Brésil	22
Mexique.....	24
Synthèse : quelles conditions explicatives ?.....	25
Analyse quali-quantitative comparée (AQQC)	29
L'AQQC : mode d'emploi	30
Les années 1980 : bifurcation néolibérale ?.....	31
Les années 1990 : réhabilitation des politiques agricoles et rurales ?.....	33
<i>Références bibliographiques</i>	<i>37</i>

Introduction

Le projet PROPOCID s'intéresse aux politiques de développement durable dans différents contextes nationaux, du point de vue des expressions qu'adoptent ces politiques en termes de régularités et de divergences. Une des hypothèses structurantes du projet est que les formes que revêtent les politiques de développement durable dépendent des trajectoires historiques de l'intervention publique en milieu rural et de caractéristiques héritées des politiques agricoles et rurales propres aux différents pays. Ces trajectoires orientent la façon dont les différentes dimensions du développement durable sont intégrées, hiérarchisées et confrontées aux objectifs et aux dispositifs de l'action publique, et finalement traduites en opérations concrètes. L'analyse comparée des processus de construction des politiques agricoles et rurales et de leurs dispositifs de mise en œuvre vise ainsi à éclairer les logiques selon lesquelles le référentiel du développement durable, issu des forums internationaux et des prescriptions des agences multilatérales, est négocié, adapté et traduit en actes, à l'épreuve des institutions et des intérêts qui, historiquement, ont organisé l'action publique dans les pays concernés.

Dans ce document, nous comparons, sur le temps long, les trajectoires nationales de construction et de mise en œuvre des politiques agricoles et rurales de différents pays. La comparaison porte sur six situations nationales (France, Nouvelle-Calédonie, Mali, Madagascar, Mexique et Brésil). L'observation de ces situations met en évidence l'existence de continuités et de ruptures institutionnelles, qui peuvent être analysées à la lumière des approches en terme de dépendance au sentier (Mahoney, 2001; North, 1990; Pierson, 2000). La grille analytique des "trois i", qui met l'accent sur l'imbrication des institutions, des idées et des intérêts dans la mécanique des processus politiques, apporte des éléments d'explication des principales inflexions repérées (Hall, 1997; Lichbach and Zuckerman, 1997; Palier and Sured, 2005).

La comparaison des trajectoires nationales se fait au regard de l'existence d'un "référentiel international". L'un des enjeux méthodologiques d'une analyse historique et comparative des formes d'intervention de l'Etat en milieu rural réside en effet dans la mise en rapport des principales inflexions, du point de vue du référentiel international et de celui des référentiels nationaux.

- Dans un premier temps, nous caractérisons l'évolution du référentiel international et analysons la façon dont il se décline dans les six situations nationales étudiées. Selon les pays, le référentiel international fait l'objet de processus d'assimilation négociée, d'adaptation, voire de contournement. Les conceptions du rôle de l'Etat (par rapport aux coordinations politiques et économiques) et leur traduction en termes d'interventions publiques évoluent au fil du temps. En décrivant les politiques économiques générales et leur déclinaison en politiques agricoles et rurales dans les six situations étudiées, notre analyse met en évidence à la fois l'existence de ressemblances et de dissemblances dans les trajectoires nationales.

- Dans un deuxième temps, nous analysons les dissemblances dans les trajectoires nationales en cherchant à en interpréter le sens et les causes. Notre analyse se fonde sur les rapports entre idées, intérêts et institutions (les “trois i”) et décrypte l’existence de jeux d’acteurs particuliers au niveau national. Une analyse comparative qualitative nous permet d’identifier les principaux éléments potentiellement explicatifs des dissemblances observées. Une analyse par la méthode quali-quantitative comparée nous permet ensuite de tester l’influence conjointe des éléments potentiellement explicatifs repérés par l’analyse qualitative (DeMeur and Rihoux, 2004).

Le “référentiel international” est défini comme constituant, à un moment donné, un consensus général autour d’un ensemble d’idées, une façon de se représenter le fonctionnement de l’économie et de la société, qui tend à dominer les modèles de développement poursuivis et à orienter fortement les choix de politiques adoptés dans un grand nombre de pays (en étant par exemple véhiculé dans les instances internationales). Il est donc proche de la conception du référentiel en tant que cadre d’interprétation du monde, fondé sur des valeurs et légitimé par un statut scientifique auquel ses groupes d’intérêt peuvent se référer pour l’imposer (Muller, 2000). La référence à la pensée économique et politique dominante joue un rôle légitimant central dans les processus de diffusion du référentiel international et d’adoption/adaptation aux situations nationales.

Les trajectoires nationales au regard de l’évolution du référentiel international

L’évolution du référentiel international est caractérisée principalement à partir de la description des politiques économiques dominantes et de leur traduction en termes d’interventions publiques en milieu rural. Cette focalisation sur la dimension économique des conceptions à caractère universaliste des “voies de développement” ne vise en aucune façon à occulter la dimension politique et les processus de construction de compromis négociés dans l’ajustement et la traduction du référentiel international dans les contextes nationaux. Selon les périodes, des changements notables de référentiels sont mis en évidence : ils concernent la façon dont les thèmes de démocratie et citoyenneté sont abordés au niveau international et aux niveaux nationaux. L’analyse a pour objectif de distinguer un noyau central des prescriptions en matière de développement des pratiques et des institutions qui en matérialisent la réalité, le dévoiement, ou la négation dans les contextes analysés. Ces pratiques et ces institutions renvoient aux trajectoires historiques de l’Etat et aux pactes sociaux qui les ont orientées sur la longue période pour chaque pays. Nous reprenons dans l’évolution de ce référentiel international l’idée de l’existence d’un mouvement de balancier entre Etat et marché dans la coordination des activités économiques comme critère principal d’identification des périodes, l’Etat pouvant fortement intervenir dans cette coordination (référentiel interventionniste) ou au contraire laisser libre cours au fonctionnement du marché (référentiel libéral). L’utilisation de ce critère nous permet de distinguer quatre périodes, chacune correspondant à un référentiel particulier :

- Avant 1929, une période où le référentiel libéral domine. Cette période correspond à une intégration des marchés (unification du marché national et ouverture des économies nationales sur l'extérieur), dans un cadre d'intervention minimale de l'Etat.
- Entre les années 1930 et 1970, une période où le référentiel du développement national auto-centré s'impose à la suite de la grande crise du capitalisme de 1929. Cette période se caractérise par un repli des économies nationales sur elles-mêmes et par la mise en place de politiques interventionnistes, l'Etat étant appréhendé comme catalyseur du développement national, agricole et rural notamment.
- Entre les années 1980 et 1990, une période où les idéologies libérales reviennent en force à la suite des échecs des politiques interventionnistes de développement et des crises budgétaires qui en ont résulté. Les critères d'équilibre budgétaire et monétaire dominent les prescriptions en matière de politiques publiques et l'Etat tend à se désengager du fonctionnement des économies nationales et donc des marchés agricoles.
- Depuis le milieu des années 1990, une période qui correspond à une certaine réhabilitation du rôle de l'Etat dans l'encadrement du fonctionnement des marchés et la correction de ses externalités négatives, et ainsi à la mise en place, en milieu rural, de nouvelles formes d'intervention publique. Ce retour de l'Etat correspond à une prise de conscience du rôle des institutions dans les trajectoires de développement et du jeu des asymétries de pouvoir dans l'émergence de ces institutions, qui ne vont pas nécessairement dans le sens d'une plus grande efficience pour le développement : le référentiel dominant peut être qualifié de « néolibéral institutionnel » (Craig and Porter, 2006). Cette période correspond également à un développement inédit des thèmes de démocratie et de participation citoyenne dans les référentiels nationaux et internationaux et à la mise en place de nouvelles formes de gouvernance.

Période par période, nous décrivons le référentiel dominant et la façon dont il se retrouve (ou pas) dans les six pays étudiés. De façon générale, l'analyse des trajectoires nationales "d'endogénéisation" (c'est à dire de négociation, d'appropriation sélective et de remise en forme) du référentiel international et leur comparaison sont brouillées par les discordances de temporalité entre les régimes de régulation économique et politique. Les premiers apparaissent, du moins formellement, plus sensibles aux grands changements de paradigme international, du fait en particulier des contraintes financières auxquelles sont soumis les Etats, que les régimes de régulation politique, plus autonomes, en raison, en particulier, des dépendances au sentier liées à l'histoire des Etats et de leurs dispositifs, ainsi qu'à la dimension générationnelle des changements de paradigme dans les dynamiques nationales. Ce déphasage des temporalités des régimes économiques et politiques dans les contextes nationaux induit des difficultés à situer les discontinuités (les "bifurcations" ou les "ruptures") et à borner de façon précise les périodes. Notre analyse repose donc sur l'identification de moments auxquels les périodes ne sont pas réductibles

pour chaque pays, mais qui correspondent à des configurations typiques des périodes quant aux options et aux dispositifs des politiques agricoles et rurales.

Les politiques agricoles et rurales de l'Etat libéral (1880-1929)

Le contexte est celui de la révolution industrielle et de son incidence sur les formes de production et de marchandisation de l'agriculture. L'agriculture est perçue à cette période comme un secteur clé des économies nationales, capable d'alimenter la population en libérant de la main d'œuvre (gains de productivité) et ainsi d'asseoir le développement du secteur industriel. La croissance est soutenue et générale, les pays tendent à se spécialiser et rapidement les échanges vont se développer. Dans ce contexte, le référentiel libéral s'impose. De nombreux pays optent pour des stratégies d'ouverture des marchés (cette ouverture pouvant se faire de manière plus ou moins sélective) et les questions de mobilité des facteurs de production (propriété de la terre, travail et capital) deviennent cruciales dans les transformations agraires. Ainsi, dans tous les pays étudiés, cette première période correspond à des processus généralisés de structuration et d'intégration des marchés agricoles, appuyés par des politiques de libéralisation de la mobilité des facteurs de production, qui conduisent à une structuration des marchés de ces facteurs et des politiques fiscales et douanières qui visent une intégration des marchés par les échanges commerciaux.

En ce qui concerne le premier type de politiques, l'intégration des marchés nationaux des facteurs de production repose principalement sur le développement des infrastructures de communication, d'une part, sur des réformes institutionnelles de la tenure foncière (abolition des propriétés "communales" au Mexique, loi sur la terre au Brésil, spoliation foncière des autochtones en Nouvelle-Calédonie) et du marché du travail (travail forcé des indigènes dans les colonies françaises, lois de répression du "vagabondage" au Mexique et en France, substitution des esclaves par la main d'œuvre salariée issue de la migration européenne et japonaise au Brésil), d'autre part.

La question du renforcement de l'intégration des marchés par les échanges internationaux conduit quant à elle à des options nettement différenciées selon les pays. Au niveau de l'empire colonial français (Nouvelle Calédonie, Mali, Madagascar), l'insertion des agricultures "indigènes" ou des « petits colons » dans le système mercantile impérial se combine avec la mise en place d'un protectionnisme affirmé vis-à-vis des productions agricoles américaines pour le secteur métropolitain. Dans les pays latino-américains, en revanche, l'option agro-exportatrice au bénéfice des grandes structures d'exploitation conduit à une ouverture forte des marchés nationaux. Les politiques fiscales et tarifaires constituent, dans ces deux contextes, une composante centrale de la politique agricole.

Parallèlement, en ce qui concerne les dispositifs de l'Etat, on observe des divergences notables au sein de ces deux blocs contextuels, qui sont liées à la capacité de contrôle politique des Etats sur les complexes socio-politiques régionaux. Ces divergences renvoient à l'historicité de l'Etat (national ou colonial) et aux formes de gouvernance propres à chaque pays, en particulier à la nature des pactes passés entre l'Etat central et les différentes composantes du secteur agricole. Là où les formes de gouvernance politique et

commerciale étaient relativement centralisées et hiérarchisées, comme en France ou au Mexique, le libéralisme économique se combine avec un renforcement de la nature centralisée des dispositifs. En France, ce renforcement correspond à l'établissement d'un pacte entre l'Etat et le secteur de l'agriculture familiale, dont la modernisation est promue comme un idéal social dans le discours officiel et par les politiques tarifaires ; au Mexique, ce pacte réunit l'Etat central et les bourgeoisies agraires régionales autour du démantèlement des structures communautaires et des institutions indigènes et conduit à l'adoption de politiques défavorables au secteur de la petite agriculture familiale.

Dans les colonies françaises, en revanche, la faible capacité de contrôle du centre politique vis-à-vis des organisations sociopolitiques régionales conduit à l'établissement de dispositifs publics qui relèvent dans une large mesure du "despotisme décentralisé" décrit par Mamdani (1996). Les pactes entre les pouvoirs publics ou leurs représentants s'établissent plutôt sur la base de compromis régionalisés qui, de façon générale, conduisent à la mise en œuvre de politiques défavorables au secteur indigène au profit des structures de type colonial, reposant dans une large mesure sur la mobilisation d'une force de travail bon marché, fournie par les petites exploitations familiales.

Le Brésil présente durant cette époque une situation intermédiaire. L'alliance oligarchique établie entre le pouvoir central, les gouverneurs et les élites locales garantit à la fois la mise en place de politiques économique et sociale cohérentes avec les intérêts de l'oligarchie agraire, basée sur la production agricole d'exportation, notamment le café, à partir d'une main d'œuvre essentiellement salariée et la marge de manœuvre des pouvoirs locaux dans la gestion patrimoniale de leurs territoires.

Tableau 1 : Idées, Institutions et Intérêts au cours de la période libérale

Contexte	Idées	Institutions	Intérêts
Développement important des échanges commerciaux entre pays	<ul style="list-style-type: none"> • Modèle libéral de développement • Agriculture comme base de l'économie • Economies de comptoir 	<ul style="list-style-type: none"> • Politiques de libéralisation de la mobilité des facteurs de production (terre, travail, capital) • Politiques fiscales et douanières • Dualisme naissant (NC, MX, BZ, situations coloniales françaises...) 	Pactes entre Etat et : <ul style="list-style-type: none"> • Bourgeoisies agraires à forte dimension régionale : Mexique et Brésil • Agriculture familiale : France • Colonat agricole : Mali, Madagascar

A l'exception de la France métropolitaine, les politiques rurales adoptées lors de la période libérale sont porteuses d'une conception et d'une gestion duale du secteur agricole, que ces politiques divisent en un secteur moderne, de type capitaliste, organisé autour d'enclaves "coloniales", et un secteur familial, intégré aux marchés mais défavorisé par les dispositions institutionnelles et tarifaires, sous-capitalisé et subordonné aux intérêts du précédent. Le contraste est particulièrement marqué au Brésil et au Mexique, puisque la petite agriculture n'est intégrée à l'économie d'ensemble que via le marché du travail de

l'agriculture latifundiste dont la modernisation reste largement à faire et en Nouvelle-Calédonie où les kanaks sont « cantonnés » dans des « réserves » et travaillent chez les colons ou sur mine pour payer l'impôt de capitation. Le protectionnisme agricole et la promotion de l'agriculture familiale moderne apparaissent dans ce contexte comme une singularité française et métropolitaine en décalage complet avec ce cadre dominant.

Les politiques agricoles et rurales de l'Etat interventionniste (1930-1980)

Le krach boursier nord-américain de 1929 déclenche une crise financière et économique mondiale : dans de nombreux pays, on enregistre une baisse de la production et une augmentation du chômage. En conséquence, le commerce mondial s'effondre : entre 1929 et 1933, il diminue des 2/3 en valeur. Dans ce contexte de crise, l'idée que l'on ne peut avoir une confiance aveugle dans le laisser faire (analyse keynésienne) tend à façonner les politiques économiques. Les économies nationales vont alors se replier sur elles-mêmes, avec l'édification de barrières aux échanges commerciaux et aux transferts monétaires. Cette option est renforcée par la multiplication des tensions politiques nationales et internationales, qui culmine lors de la seconde guerre mondiale, et se prolonge ensuite par l'opposition entre les deux blocs, occidental et socialiste. Le référentiel interventionniste promeut un modèle de développement national auto-centré, reposant principalement sur l'industrialisation par substitution des importations. Cette option justifie que certains secteurs soient protégés. Ainsi, des politiques agricoles fortement interventionnistes sont mises en place dans de nombreux pays, en parallèle avec l'organisation de la représentation des intérêts agricoles. L'interventionnisme s'est traduit, entre 1945 à 1973, par les "trente glorieuses", une période longue de croissance économique générale, rapide et régulière. Sur le plan politique, cette période correspond à la décolonisation et donne lieu à un effort sans précédent de transfert de capital et de connaissances pour assurer le développement des pays. Ce développement devient assez rapidement la tâche principale des organisations internationales créées dans l'immédiat après-guerre pour assurer la reconstruction des pays dévastés et la pacification de leurs relations. Dans les pays étudiés, la crise internationale des années 1930 conduit à un affaiblissement considérable et généralisé du rôle économique et de l'influence politique du secteur commercial des agricultures nationales qu'il s'agisse des bourgeoisies agraires au Mexique et au Brésil ou du secteur agricole colonial au sein de l'empire français. Le modèle libéral de développement par l'intégration des marchés est remis en cause, alors que l'option protectionniste, orientée vers la consolidation de l'agriculture familiale, trouve une nouvelle source de légitimation.

Cette évolution correspond à l'établissement (ou à la consolidation en France) de pactes "nationaux-populistes" entre l'Etat et les classes populaires, spécifiques aux contextes nationaux. Au Mexique post-révolutionnaire, ce pacte repose sur la mise en œuvre à grande échelle de la réforme agraire, dès le milieu des années 1930, qui liquide les bourgeoisies régionales et conduit à la mise en place de nouvelles organisations communautaires, fortement intégrées au dispositif d'intervention de l'Etat. Au Brésil, au contraire, du moins dans un premier temps, ce pacte concerne essentiellement les secteurs

urbain et industriel tout en respectant les intérêts des bourgeoisies agraires (mais dans les années 1960, le coup d'état militaire y scellera un nouveau pacte entre l'Etat et la bourgeoisie qu'elle soit urbaine ou agraire). La politique agricole a dès lors pour objet de moderniser l'agriculture dans la perspective d'alimenter à bas coût le développement de l'industrie nationale. Au sein de l'empire colonial français, enfin, les politiques agricoles adoptées dès la fin des années 1920 s'orientent vers la promotion d'une agriculture indigène marchande, qui s'appuie sur des dispositifs d'aménagement (hydraulique principalement) et d'encadrement ("Sociétés indigènes de prévoyance", diffusion de nouvelles cultures et de semences). Dans l'après-guerre, la promotion du secteur indigène est renforcée par la suppression du travail obligatoire et des dispositions spécifiques qui visaient à favoriser les exploitations coloniales.

Dans les pays concernés, l'établissement de pactes entre l'Etat et le secteur de la petite agriculture nationale s'accompagne de la corporativisation des cadres de négociation et d'accès aux politiques publiques. Le Mexique représente un archétype de cette orientation, avec l'institutionnalisation d'un "pilier paysan" au sein de l'Etat-parti, mais celle-ci apparaît également forte en France, où le processus d'organisation en syndicats et coopératives ou mutuelles gérées par ces syndicats, lancé par les gouvernements de la Troisième République, à la fin du XIX^e siècle, est renforcé et érigé en modèle sous le régime vichyste, puis confirmé par le système de représentation et de négociation des intérêts du milieu agricole dans le cadre de la politique agricole communautaire. Ce régime de gouvernance corporative des rapports entre l'Etat et le secteur agricole s'étend également sous des formes variables aux territoires de l'empire colonial, avec l'émergence et l'intégration au système de représentation politique d'un syndicalisme africain formé par le secteur "moderne" de la paysannerie indigène.

Cette redéfinition des orientations et des dispositifs de la politique agricole correspond globalement à sa mise au service des objectifs nationaux de développement industriel et urbain ; la politique agricole se définit dans une large mesure au cours de la période comme une composante de la politique alimentaire. Cette orientation générale se perpétue bien au-delà de l'après-guerre et de la période des indépendances africaines ; elle se trouve justifiée par le maintien des tensions internationales qui empêchent un retour vers le modèle libéral. Les avancées techniques (moto-mécanisation, révolution verte) qui se font jour dans l'immédiate après-guerre fondent la mise en place de politiques de modernisation productiviste qui s'appuient sur des dispositifs publics (aménagement hydraulique, crédit agricole, entreprises agro-industrielles, systèmes de prix administrés, assistance technique) largement diffusés (en France, au Mexique, en Afrique et en Nouvelle-Calédonie, mais aussi au Brésil pour certains secteurs stratégiques). Les interventions foncières (politiques de remembrement et de colonisation, opérations d'aménagement hydraulique) participent largement de la politique de modernisation des structures de production et d'affaiblissement des systèmes coutumiers, perçus comme un frein à cette modernisation. L'Etat se trouve ainsi conforté dans son rôle de régulateur des évolutions du secteur agricole ; l'intégration de la politique agricole française dans la politique communautaire confirmant, plus qu'elle ne nuance, cette situation.

Pour autant, cette phase d'interventionnisme et de régulation étatique confirme l'évolution duale des agricultures nationales, entre un secteur "moderne", encadré, objet des politiques d'assistance et de crédit, et un secteur "résiduel", qui échappe largement au cadre de corporativisation des médiations institutionnelles, et pour lequel la politique agricole s'écrit "en creux"³ ou sous forme de dispositifs particuliers (la politique de montagne en France, l'encadrement des exploitations caféières kanakes en Nouvelle-Calédonie, ou l'Institut National Indigéniste au Mexique). Ce dualisme trouve au Brésil et en Nouvelle-Calédonie (mais aussi, dans une moindre mesure, au Mexique) une expression particulière dans la polarisation des structures foncières. Les organisations corporatives agricoles jouent un rôle central dans la façon dont le processus d'évolution duale des structures agricoles est géré selon les pays, sur le mode de l'accompagnement (France, Mexique) ou du décrochage ("zones diffuses" situées hors des périmètres d'intervention étatique au Mali ou à Madagascar). Au Brésil, les syndicats jouent un rôle central de médiation dans la subordination de la petite agriculture familiale aux structures entrepreneuriales, contrôle des travailleurs ruraux et des militants d'opposition, en plus de la gestion des retraites et de la sécurité sociale des travailleurs du secteur formel.

L'après seconde-guerre mondiale, puis les années 1960, si elles marquent des changements formels dans les régimes politiques (avec les indépendances africaines et le coup d'état de 1964 au Brésil), ne représentent pas de remise en question du modèle de développement auto-centré et d'industrialisation par substitution des importations (ISI), adopté au cours des années 1930 ; elles constituent au contraire des moments d'approfondissement de ce modèle et confirment la subordination de la politique agricole au développement du secteur urbain et industriel.

Tableau 2 : Idées, Institutions et Intérêts au cours de la période interventionniste

Contexte	Idées	Institutions	Intérêts
<ul style="list-style-type: none"> • Crise de 1930, affaiblissement des économies et des secteurs agro-exportateurs • Repli des économies sur les marchés nationaux • Indépendances (1960) 	<ul style="list-style-type: none"> • Modèle de développement national autocentré, industrialisation par substitution des importations • Modèle agricole productiviste, devant assurer à bas coût la base alimentaire du développement industriel 	Politiques agricoles englobantes : <ul style="list-style-type: none"> • Prix • Crédit • Recherche • Intrants • Commercialisation • Infrastructures • Réformes foncières pro-familiales Renforcement du dualisme	<ul style="list-style-type: none"> • Pactes entre Etat et classes populaires • Corporativisation de la représentation des intérêts du monde agricole et des dispositifs de négociation • Subordination du développement du secteur agricole aux intérêts du secteur industriel national

³ Le Mali indépendant attribuera le vocable de "zones diffuses" aux secteurs socio-territoriaux situés hors du cadre d'intervention des sociétés publiques d'encadrement: principalement l'Office du Niger (dans le delta intérieur) et la CMDT (dans le sud cotonnier).

Les politiques agricoles et rurales de l'Etat néolibéral (1980-1995)

Le contexte de cette période est celui de l'après choc pétrolier, qui marque l'essoufflement de la croissance de la période précédente ; c'est également celui de la crise de la dette, qui éclate en 1982, et provoque un choc budgétaire violent dans la quasi-totalité des pays du Sud ; c'est enfin celui de l'effondrement du bloc socialiste et la manifestation de l'échec d'une voie de développement alternative à l'économie de marché. Tous ces événements provoquent une profonde remise en question du référentiel de développement autocentré et son éviction par le référentiel néo-libéral. Les politiques économiques s'attachent en priorité à réduire les déficits extérieurs et publics (désengagement massif de l'Etat), et à laisser s'exprimer les mécanismes de marché (dérégulation, privatisations, ouverture des marchés). Le glissement vers le référentiel néolibéral, s'il se produit dans les années 1970 avec la consolidation de la Chicago School et l'émergence du consensus de Washington, ne se concrétise dans le contenu des politiques publiques qu'au milieu des années 1980 (sous l'ère Thatcher-Reagan), et parfois bien plus tard (pour la France métropolitaine notamment).

Parmi les pays considérés, une rupture majeure est l'adoption de plans d'ajustement structurel, souvent imposés par les institutions financières internationales, qui remettent radicalement en question les politiques interventionnistes budgétivores qui avaient été adoptées au cours de la période antérieure. Toutefois, la nature de la bifurcation est sujette à question : si elle est marquée au Mexique et dans les pays africains, sa réalité est moins évidente dans les territoires français (métropole et Nouvelle-Calédonie), où les marges budgétaires ménagées par la Politique agricole communautaire (PAC) et la rente minière du nickel autorisent une persistance des dépendances au sentier, ainsi qu'au Brésil, où la nature des rapports entre l'Etat et les secteurs entrepreneuriaux conduit à un approfondissement de l'ISI et à une libéralisation fortement négociée des secteurs stratégiques pour les bourgeoisies industrielle et agraire.

La réalité de la bifurcation néolibérale est donc surtout palpable dans les pays africains et au Mexique, où elle s'exprime dans le démantèlement des systèmes administrés de prix agricoles et de subvention aux intrants, la privatisation ou la liquidation de la plupart des entreprises agro-industrielles qui assuraient l'encadrement du secteur paysan "moderne", le tarissement des dispositifs de crédit agricole et des investissements publics vers le secteur rural. Elle s'accompagne, à un rythme variable, d'un processus d'ouverture des marchés nationaux. Le Mexique est le pays qui va le plus loin et le plus vite dans ce sens, puisque l'adhésion au GATT, en 1986, y est suivie dès 1994 par la ratification de l'accord de libre-échange avec les Etats-Unis et le Canada (ALENA) ; à Madagascar, les marchés céréaliers connaissent une dérégulation graduelle dès 1983 et jusqu'en 1991. Au Brésil, la rupture néolibérale, qui intervient avec une décennie de retard par rapport aux autres pays, s'exprime essentiellement par l'assèchement du crédit agricole subventionné et le démontage des mécanismes de soutien de marché (prix minimum, institutions sectorielles). A Madagascar et au Mali (voire aussi, dans une moindre mesure, au Brésil), cette évolution conduit à un rôle croissant des interventions relevant de la coopération bilatérale ou de l'aide internationale (ONG) dans la mise en œuvre de la politique rurale

(sous des formes segmentées et faiblement coordonnées qui caractériseront la période suivante, voir *infra*). La politique agricole tend donc à se diluer dans la politique de stabilisation macro-économique. Elle persiste toutefois dans le maintien de réglementations étatiques, à un niveau certes restreint, dans des filières qui sont considérées comme stratégiques du point de vue de la stabilité sociale et des revenus de l'Etat (coton au Mali, riz à Madagascar, maïs au Mexique).

Ces réformes se traduisent par une crise généralisée des secteurs de la production familiale orientée vers l'approvisionnement alimentaire des marchés nationaux, mais aussi pour les filières agro-industrielles exportatrices qui bénéficiaient de taux de subvention importants, comme le secteur cotonnier au Mali. Elles ont un impact direct sur la légitimité des organisations corporatives caractéristiques du dispositif d'intervention de l'Etat et, de façon concomitante, sur l'émergence de nouveaux syndicats agricoles et d'organisations paysannes, qui trouveront des relais forts de soutien et de légitimation à travers les réseaux internationaux. La crise des dispositifs "traditionnels", caractéristiques du modèle de régulation étatique-national (le binôme *ejido*-syndicat officiel au Mexique, les institutions néo-coutumières en Afrique sub-saharienne), est renforcée par l'orientation des politiques rurales résiduelles vers le démantèlement des régimes fonciers "coutumiers" ou communaux et l'attribution de titres de propriété individuels, qui tendent à remettre en question l'ensemble des institutions socio-politiques locales.

On ne peut ainsi dissocier les politiques d'ajustement structurel des secteurs agricoles et des dispositifs corporatifs qui leur étaient associés (et plus largement des systèmes économiques nationaux) des reconfigurations qui affectent les régimes politiques, avec un temps de décalage, au début ou à partir du milieu des années 1990 : retour à la démocratie à Madagascar, au Mali et au Brésil, rupture du monopole de représentation politique du parti révolutionnaire institutionnel (PRI) au Mexique, radicalisation des revendications indépendantistes en Nouvelle-Calédonie, qui conduit à un processus de réformes institutionnelles pour le territoire. Cependant, au Brésil, ces jeux croisés de changement des régimes économique et politique jouent davantage dans le sens du *statu-quo* dans la poursuite d'une politique économique favorable aux secteurs entrepreneuriaux nationaux et dans le maintien de l'instabilité politique et macro-économique.

Ces évolutions conduisent globalement au renforcement du caractère dual des secteurs agricoles nationaux, en approfondissant les différenciations entre, d'une part, les exploitations modernes, qui sont en mesure d'opérer leur insertion compétitive dans les chaînes de valeur globalisées, et, d'autre part, les secteurs sous-capitalisés de l'agriculture familiale, qui sont amenés à opérer une diversification croissante dans les activités non agricoles, le travail salarié et, de plus en plus, la migration vers les zones urbaines ou les pays du Nord. Ces divergences conduisent à la prise en compte différenciée de ces structures socio-économiques par les politiques d'accompagnement et de correction des "externalités négatives" des processus d'insertion compétitive, qui sont entreprises à partir du milieu des années 1990.

Les divergences observables entre les pays quant au caractère précoce ou différé de la bifurcation néolibérale et son caractère radical ou non semblent pouvoir être expliquées

par deux facteurs qui prévalent sur l'autonomie financière des Etats considérés. Il s'agit, d'une part, de la résilience des dispositifs corporatifs de médiation entre l'Etat et les classes populaires, rurales en particulier (France), face à l'érosion des ressources financières et politiques de cet Etat ; et d'autre part, de la résilience du pacte "développementiste", établi entre les secteurs entrepreneuriaux nationaux et l'Etat autour de l'établissement du modèle d'ISI face à cette même érosion.

Tableau 3 : Idées, Institutions et Intérêts au cours de la période néolibérale

Contexte	Idées	Institutions	Intérêts
<ul style="list-style-type: none"> • Choc pétrolier • Crise de la dette • Rupture des blocs politiques 	<ul style="list-style-type: none"> • Modèle néolibéral de développement par l'ouverture des marchés • Persistance du modèle productiviste de développement agricole 	<ul style="list-style-type: none"> • Maintien des politiques agricoles (FR, NC) • Démantèlement des politiques agricoles (MX, ML, MD...Plans d'Ajustement Structurel) • Ouverture des marchés • Libéralisation des régimes politiques 	<ul style="list-style-type: none"> • Renégociation et maintien de ces pactes : France, Brésil (bifurcation retardée), Nouvelle Calédonie • Rupture des pactes entre Etat et secteurs sociaux (entrepreneurs, agriculteurs familiaux) : Mexique, Mali, Madagascar,

Les politiques agricoles et rurales de l'Etat néolibéral institutionnel (1995-2008)

A partir du début des années 1990, les difficultés des programmes d'ajustement structurel à assurer la relance des processus de développement sur la seule base de l'assainissement des finances publiques et de la dérégulation commerciale conduisent à une orientation nouvelle des recommandations en matière de politiques publiques. Les échecs observés dans les processus de libéralisation sont attribués à l'existence d'imperfections de marchés et conduisent à un intérêt nouveau pour la mise en place d'institutions capables d'accompagner, le développement des marchés et d'en corriger les "externalités négatives". La question de la gouvernance émerge de concert avec ce constat pour rendre compte des asymétries de pouvoir dans le développement de ces externalités. Ces recommandations se traduisent (1) par une réhabilitation du rôle de l'Etat dans l'accompagnement des processus d'ajustement et de libéralisation et (2) par une participation accrue des acteurs de la société civile aux processus politiques. En 1997, la Banque Mondiale intitule son Rapport sur le Développement dans le Monde *L'Etat dans un monde qui change*. Le référentiel qui domine aujourd'hui peut être qualifié de "néolibéral institutionnel" (Craig and Porter, 2006) : il reste orienté vers le marché mais reconnaît à l'Etat un rôle important pour encadrer le fonctionnement du marché. Les thèmes de démocratie et de citoyenneté connaissent à cette période un développement inédit dans les référentiels nationaux et internationaux (ce développement était déjà visible lors de la période précédente). Au niveau international, ils se retrouvent notamment dans le discours des institutions financières internationales : en 2000, la Banque Mondiale, dans son Rapport sur le Développement dans le Monde intitulé *Attaquer la pauvreté*, positionne le thème de la

participation comme un aspect clé de ses interventions, notamment dans le Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté. Aux niveaux nationaux, le référentiel de la participation se retrouve propulsé à l'avant de la scène suite aux processus de (re)démocratisation (Brésil en 1985, Mali en 1991, Madagascar en 1993) et de réformes institutionnelles (Mexique en 1989). La prégnance du référentiel de la participation donne lieu à de nouvelles formes de gouvernance qui, de fait, changent le jeu de la construction des politiques publiques et conduisent dans la plupart des cas à un renforcement des pactes entre Etats et acteurs de la société civile (organisations, firmes, associations...) sur des bases territorialisées et à la mise en place de nombreux projets de développement local et partenariats entre Etat et acteurs privés.

Les fonctions régulatrices réassignées à l'Etat concernent deux dimensions principales, qui s'accordent au nouveau *credo* de la gouvernance : (i) d'une part, l'accompagnement des processus d'insertion dans le marché par la production de biens publics (dotation en infrastructures, information, formation, renforcement des capacités humaines et institutionnelles); (ii) d'autre part, la correction des externalités négatives du modèle libéral de développement, via la mise en œuvre de politiques compensatoires (soutiens aux catégories les plus fragiles, "filets de sécurité"⁴, mais aussi aide à la compétitivité par la modernisation et la compensation des asymétries de marché).

L'émergence sur l'agenda de politiques publiques des questions environnementales peut elle aussi être considérée comme relevant dans une certaine mesure de la prise en compte des externalités négatives du modèle de développement productiviste, qui continue à prévaloir dans le référentiel de l'insertion compétitive. Avec une hiérarchisation variable selon les pays, on retrouve ainsi une palette d'attributions qui sont de nouveau attachées à l'action publique, et qui renvoient au corpus qui, parallèlement, émerge autour de la notion de développement durable : protection sociale, conservation environnementale, bonne gouvernance, appui à l'insertion compétitive. Cette émergence est également en lien avec le développement sans précédent de ce que nous avons appelé « le référentiel de la participation ». En effet, la montée en puissance des valeurs participatives a conduit à une remise en question de la souveraineté des Etats et explique le retour en force du droit d'ingérence, notamment dans le domaine de la gestion des ressources naturelles, ces ressources étant présentées comme un bien public mondial sur lequel les citoyens du monde ont un droit de regard à exercer (d'où l'internationalisation de la question de la forêt amazonienne par exemple). La montée des préoccupations de durabilité (ou plutôt leur internationalisation du fait de l'idée d'une planète unique) est donc fortement liée au renforcement du référentiel de la participation depuis deux décennies. Dans l'ensemble des situations nationales, l'émergence des attributions autour de la notion de développement durable demeure cependant subordonnée au cadre dominant de l'insertion compétitive dans les chaînes de valeur globales.

⁴ A certains égards, la lutte contre la pauvreté peut être considérée comme relevant de la catégorie des externalités, celles liées aux conséquences négatives du modèle de croissance...

En France, comme dans certains pays européens mais aussi asiatiques, la notion de multifonctionnalité, mise en avant par la loi d'orientation agricole de 1999, tente de réaliser la synthèse de ces différentes dimensions dans un cadre unifié d'intervention : les CTE (Contrats Territoriaux d'Exploitation). Cette tentative constitue toutefois une particularité – qui sera du reste vite abandonnée – au regard des tendances prévalant dans les autres contextes. En effet, en accord avec les nouvelles attributions et aux injonctions de bonne gouvernance, l'action publique en milieu rural adopte généralement des caractéristiques croissantes de segmentation à la fois thématique et opératoire, à travers son ciblage sur des catégories de population bien identifiées et une tendance nette à la déconcentration et à la décentralisation de ses processus de gestion. Ce ciblage s'appuie sur les représentations véhiculées par les agences internationales et rompt avec les définitions beaucoup plus lâches et englobantes qui avaient cours auparavant : à l'image de la catégorisation qui a cours au Mexique, les producteurs agricoles sont ainsi subdivisés en "producteurs commerciaux", "producteurs à bas revenus en transition" (catégories qui sont éligibles au titre des programmes de modernisation productive et de correction des asymétries de marché) et "producteurs à bas revenu", qui sont *a priori* l'objet privilégié des politiques sociales (renforcement institutionnel, dotation en biens publics et programmes de lutte contre la pauvreté). Les dispositifs environnementaux différencient à leur tour les producteurs commerciaux, qui sont les cibles des programmes de plantation destinées à constituer des "puits de carbone", et les acteurs "communautaires", "indigènes", qui sont mis en avant par les opérations de conservation et de gestion participative de la biodiversité.

Ces différents types d'interventions sont mis en œuvre par des agences distinctes, faiblement coordonnées et opérant souvent à des niveaux différents de territorialisation : administrations centrales, administrations provinciales (Etats de la fédération au Mexique et au Brésil, conseils régionaux en France métropolitaine et territoire ou provinces en Nouvelle-Calédonie), échelon municipal, "communautaire", etc. Cette fragmentation de l'action publique est accrue par la multiplication des initiatives provenant de nouveaux intervenants dans le champ du développement rural, qu'il s'agisse des municipalités, dont les politiques de décentralisation encouragent la formation, ou d'ONG civiles et religieuses, en particulier dans les champs du développement social et de la protection environnementale, en particulier dans les contextes africains (mais aussi en Amazonie brésilienne).

Il résulte de la multiplication des instances de production et de mise en œuvre des interventions de nouvelles questions de coordination et de mise en cohérence des politiques rurales, autour d'enjeux et de compromis territorialisés. La construction de ces coordinations s'ancre dans des réseaux de politiques publiques, regroupant acteurs publics, privés et associatifs, qui s'appuient sur des processus ascendants ou descendants entre les différents niveaux de gouvernance. Au Brésil, il est fait un large recours aux mécanismes propres à la démocratie participative dans différents secteurs d'activité (développement rural, sécurité alimentaire, santé, etc.) et de gestion des territoires (municipalités, états fédérés). Au Mali, comme dans d'autres pays de la région, les acteurs locaux sont invités à participé à la discussion de loi d'orientation agricole. En Nouvelle Calédonie, la mise en

place des provinces et la redéfinition des responsabilités entre les niveaux national, territorial et provincial, se sont accompagnées d'un processus d'intégration des acteurs locaux dans l'élaboration des politiques publiques provinciales. Au Mexique, en revanche, la force des organisations micro-locales, liées au processus de réforme agraire, se traduit par des jeux de concurrence entre les localités rurales dans la captation des nouvelles politiques publiques, qui compliquent la mise en cohérence de ces dernières à l'échelle municipale et régionale.

La multiplication des cadres institutionnels et opérationnels de production de l'action publique a également pour effet relativement général de conforter les tendances historiques d'évolution duale des secteurs agricoles nationaux, en creusant les écarts entre une frange d'agriculture (tant familiale qu'entrepreneuriale) intégrée aux marchés, jouant sur les gains de productivité nécessaires à l'insertion internationale croissante et qui fait l'objet de politiques spécifiques d'appui, et, d'autre part, une "masse" d'agriculture paysanne, qui se voit proposer une assistance de type social ou un rôle de conservation environnementale et culturelle. En Nouvelle-Calédonie le dualisme est prégnant mais une fenêtre d'opportunité inédite s'ouvre pour inscrire l'appui à l'agriculture « commerciale » dans un référentiel résolument interventionniste et protectionniste. Au Brésil, le dispositif public prend acte de cette dichotomie, au point de se constituer en deux administrations rurales indépendantes: le ministère de l'agriculture, qui prend en charge le secteur "moderne" de l'agriculture, à dominante entrepreneuriale, et le ministère du développement agraire, qui s'occupe des différentes dimensions du développement du secteur des petites exploitations familiales, faiblement compétitives.

Cette dimension géostructurelle des processus de recomposition liés à l'intégration économique a une traduction politique large, en termes de fracture territoriale entre des bassins de production agricole "utiles", intégrés aux marchés, et des "zones diffuses" (pour reprendre la terminologie en cours au Mali), qui sont perçues comme des sources de "problèmes" ; elle pose de nouveaux enjeux pour les Etats nationaux dont la légitimité est mise à mal par le dévoiement, puis l'abandon, du projet de développement autocentré qui avait fondé dans une large mesure leur développement et leur légitimité au cours du XX^e siècle.

Au total, les nouvelles thématiques de l'action publique s'attachent à corriger les déséquilibres sociaux, territoriaux et environnementaux, qui se sont construits lors des phases antérieures du développement national, mais que la rupture néolibérale a exacerbés. La prise en compte des asymétries socio-territoriales et des impacts environnementaux résultant du modèle productiviste, la mise en avant de formes de gouvernance décentralisées et d'une plus forte territorialisation des processus de construction des politiques publiques, qui conjointement proposent une intégration d'acteurs qui étaient auparavant exclus de la décision publique, renvoient à des éléments centraux du discours de la durabilité. Toutefois, dans une majorité des situations nationales, ces différentes dimensions sont abordées de manière indépendante, au niveau de chaînes de décisions et de mise en œuvre dissociées. Ces caractéristiques contribuent, de fait, au renforcement des décrochages socio-territoriaux entre espaces de production

commerciale, objets de politiques à orientation productiviste et entrepreneuriale (l'insertion dans les marchés des biens privés), et “zones diffuses” de petite agriculture familiale, où les notions de durabilité sociale et environnementale, ainsi que les critères de bonne gouvernance (l'insertion dans les marchés des biens publics nationaux et internationaux) tendent à structurer le contenu de l'action publique.

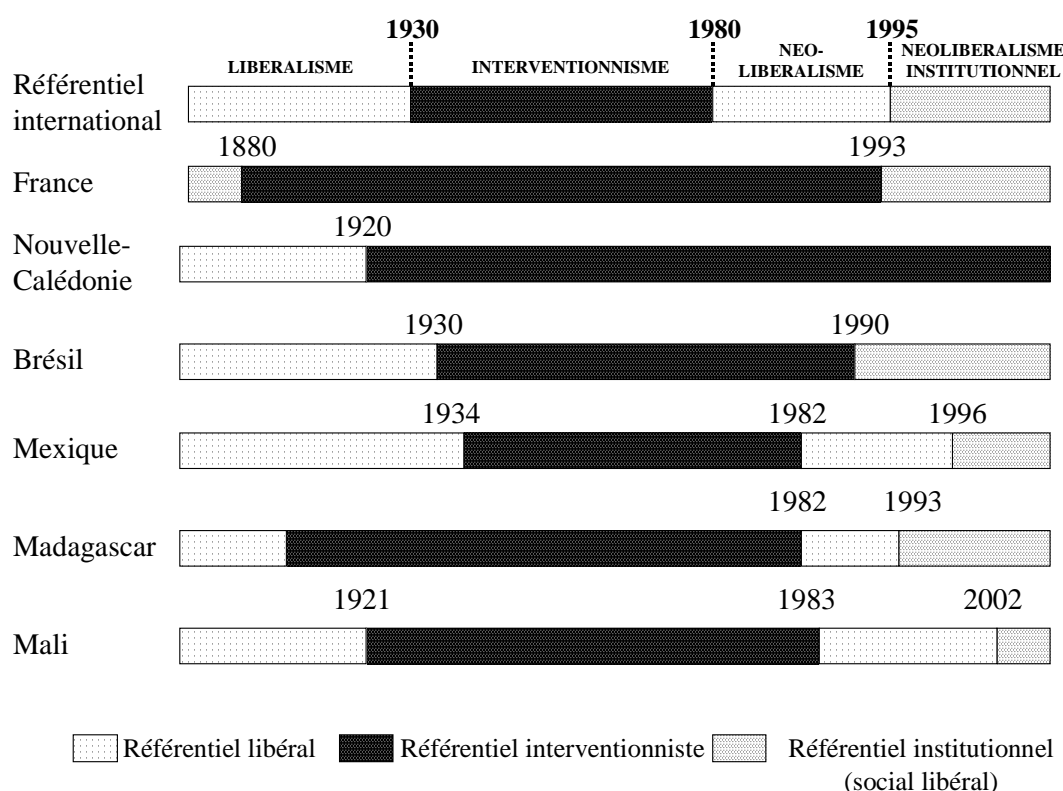
Tableau 4 : Idées, Institutions et Intérêts au cours de la période néolibérale institutionnelle

Contexte	Idées	Institutions	Intérêts
Crises des modèles libéraux, reconnaissance des défaillances de marché	<ul style="list-style-type: none"> • Modèle néolibéral institutionnel de développement : • Mise en place d'institutions assurant le bon fonctionnement des marchés • Promotion des institutions de “bonne gouvernance” (participation, décentralisation, démocratisation) • Montée des préoccupations internationales en terme de durabilité 	<ul style="list-style-type: none"> • Politiques d'accompagnement du marché • Politiques compensatoires (sociales, environnementales) • Cadre général de focalisation et de segmentation des politiques 	<p>Construction de compromis et de pactes sur des bases territoriales et contextualisées et mettant aux prises :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Administrations publiques déconcentrées et décentralisées • Organisations sociales (sectorielles et territoriales) • Firmes et entrepreneurs, nationaux et internationaux • ONG • Coopération internationale

Explication des divergences observées par l'analyse comparative

La partie précédente a mis en évidence l'existence de nombreuses divergences quant aux processus d'endogénéisation du référentiel international dans la construction des politiques agricoles et rurales. Cette partie revient sur ces divergences pour mieux les expliquer. Le schéma suivant représente graphiquement les inflexions dans l'orientation des politiques agricoles et rurales dans les différents pays étudiés et les situe par rapport à l'évolution du référentiel international.

Figure 1 : Comparaison des trajectoires des politiques agricoles et rurales



En ce qui concerne les évolutions récentes, et de façon très schématique, deux groupes de pays se distinguent : d'un côté, les pays qui ont adopté précocement et de façon relativement globale le modèle néolibéral de développement et qui ont considérablement réduit leurs formes d'intervention dans le milieu rural (comme le Mali et Madagascar), ou les ont ajustées aux prescriptions du référentiel international (notamment en éliminant les transferts à effet "distorsif" sur le marché, comme le Mexique) ; d'un autre côté les pays qui ont résisté à la diffusion du référentiel néolibéral, en ont fortement négocié l'adaptation aux trajectoires de développement et de structuration de leur secteur agricole, et qui ont maintenu un niveau conséquent d'intervention, y compris sous forme de transferts "distorsifs" (France et Nouvelle-Calédonie, ainsi que, dans une moindre mesure, Brésil⁵). Le propos de cette partie est d'apporter des éléments d'éclairage sur la façon dont la bifurcation néolibérale a été (ou pas) négociée, en mettant en relief les configurations particulières des rapports entre intérêts, idées et institutions, propres aux différents contextes nationaux. Nous cherchons, en analysant la façon dont s'articulent ces intérêts, ces idées et ces institutions, à identifier les conditions, ou plus exactement les combinaisons de conditions, qui ont influencé sur la longue période les trajectoires précédemment décrites et peuvent en expliquer les reconfigurations ou les persistances au cours de la période récente.

⁵ Le cas du Brésil apparaît en demi teinte, les référentiels social et libéral étant tous deux très prégnants

Le jeu des intérêts, des idées et des institutions : une analyse comparative qualitative

Pays par pays, nous avons retracé les trajectoires des politiques en proposant des périodisations et en les ramenant aux inflexions du référentiel international. Ces périodisations, basées sur les régimes économiques dominants reprennent certains éléments des régimes politiques, pour mettre en relief les configurations de mise en rapport entre les intérêts aux prises dans l'orientation des politiques publiques, les idées qui sont mobilisées pour légitimer cette orientation, et les institutions qui en constituent le support autant que le produit. Des divergences particulières dans ces configurations apparaissent : elles envoient à des modalités différentes de négociation et d'endogénéisation du référentiel international.

France

L'évolution des politiques agricoles et rurales en France peut être caractérisée par la succession de trois périodes :

- Avant 1880, une période où les politiques agricoles, orientées par l'aristocratie foncière et la bourgeoisie agraire, oscillent entre des stratégies protectionnistes et libérales (sélectives).
- Entre 1880 et 1993, une période où les politiques agricoles, qui résultent d'un système de cogestion entre l'Etat et les organisations du monde rural, sont marquées par le protectionnisme (national puis européen), malgré quelques passages de remise en question du modèle de développement poursuivi. Cette période est marquée par l'établissement d'un pacte national reposant sur la promotion et la défense de l'agriculture familiale moderne comme idéal social.
- Depuis 1993, une période d'insertion de l'économie française dans la compétition mondiale, au cours de laquelle l'Etat encadre fortement le fonctionnement du marché, mais se voit contraint de renégocier le contenu de ses politiques agricoles et le statut de l'agriculture familiale dans les reconfigurations du secteur agro-alimentaire.

Par rapport au référentiel international, le cas de la France se démarque donc par l'existence d'une très longue tradition de protectionnisme, par un système corporatiste fortement structuré, qui marque les formes de négociation et de production des politiques rurales, et, de fait, par une certaine résistance à la diffusion du référentiel néolibéral. Du fait du maintien d'une intervention publique en milieu rural, le cas français est marqué par une certaine continuité institutionnelle : il est donc bien illustratif du phénomène de dépendance au sentier. Si l'intervention en milieu rural se fait aujourd'hui sous de nouvelles formes, il n'y a toutefois pas eu de « bifurcation néolibérale » à proprement parler dans le cas français.

Tableau 5 : Evolution des politiques agricoles et rurales en France

Référentiel international	Avant 1930 Libéralisme	1930-1980 Interventionnisme	1980-1995 Néo-libéralisme	Depuis 1995 Néo-libéralisme institutionnel
Référentiel national	1880-1993 Interventionnisme		Depuis 1993 Néo-libéralisme institutionnel	
Intérêts	<ul style="list-style-type: none"> • Pacte entre Etat, secteur industriel et secteur agricole sur un projet de développement national auto-centré (1880-1960) • Transfert du pacte Etat-agriculture familiale au cadre de gestion de la politique communautaire (1960-1993) 		<ul style="list-style-type: none"> • Rupture du pacte communautaire sur l'agriculture familiale • Transfert des négociations à l'OMC/ gouvernements/ syndicats/ Union Européenne 	
Idées	<ul style="list-style-type: none"> • Recherche de l'autosuffisance alimentaire • Agriculture familiale moderne comme idéal social 		<ul style="list-style-type: none"> • Reconnaissance de la multifonctionnalité de l'agriculture • Nouvelles ruralités 	
Institutions	<ul style="list-style-type: none"> • Organisation corporative du secteur agricole familial • Politiques de modernisation agricole englobantes • Politiques fiscales et douanières 		<ul style="list-style-type: none"> • Politiques agricoles résiduelles • Politiques agricoles compensatoires 	

Nouvelle Calédonie

L'évolution des politiques agricoles et rurales en Nouvelle Calédonie peut être analysée par l'existence de rapports de force particuliers entre colonat métropolitain et kanaks et les jeux de médiation assumés par l'administration territoriale de l'Etat français, eux-mêmes largement influencés par la gestion de la rente minière rendant le secteur agricole peu stratégique. L'évolution de ces rapports conduit à un dualisme des politiques agricoles, dans un contexte marqué par l'hégémonie croissante du secteur minier (nickel) dans l'organisation économique du territoire. Les politiques mises en place sont en effet le résultat de l'affrontement et de la combinaison de deux référentiels : le référentiel de la modernisation / professionnalisation de l'agriculture (référentiel métropolitain largement artificialisé), et le référentiel de l'assimilation / intégration de la composante "indigène" de la société locale (référentiel "colonial"). Du point de vue de critères économiques, l'évolution des politiques agricoles et rurales peut être caractérisée par trois phases :

- Entre 1853 et 1920, une période d'ouverture marquée des frontières, de développement des échanges commerciaux et de dérégulation de l'accès aux facteurs (restriction des droits fonciers coutumiers en faveur du colonat), qui se poursuit entre 1920 et 1946, avec la mise en place de politiques agricoles se situant entre des options interventionnistes et libérales (sur un mode sélectif toujours).
- Entre 1946 et 1988, une période au cours de laquelle l'interventionnisme reste très marqué et où s'affirme un caractère dual des politiques agricoles entre un sous-secteur colonial aidé mais peinant à se développer, et un sous-secteur indigène « traditionnel » et toujours globalement délaissé. Parallèlement, se construit une

économie assistée doublement dépendante des rentes minière et administrative grevant la compétitivité des productions locales.

- Depuis 1988 et le conflit indépendantiste, une période marquée par la prévalence des questions de gouvernance et de correction des asymétries (de pouvoir, de marché), proches du néo-libéralisme institutionnel pour l'ensemble de l'économie, par ailleurs toujours « assistée ». Cette situation se traduit pour le secteur agricole par l'affirmation d'un nouveau référentiel interventionniste bénéficiant à l'agriculture commerciale (nécessitant de forts appui du fait de l'artificialisation de l'économie) et des tentatives souvent inabouties d'appui à l'agriculture kanak via des approches dites « de développement local ».

On est donc dans un contexte où, par rapport au référentiel international, il y a une forte résistance vis à vis de la pénétration du référentiel libéral. Le jeu de l'Etat colonial et celui des élites locales ont fait que l'on reste aujourd'hui encore, même après la transition des Accords politiques post-« Evénements », dans une configuration où l'intervention publique et les transferts de tous types jouent un rôle central dans la stabilisation socio-politique et l'organisation des rapports entre les différentes composantes de la société et de l'économie insulaires.

Tableau 6 : Evolution des politiques agricoles et rurales en Nouvelle Calédonie

Référentiel international	Avant 1930 Libéralisme	1930-1980 Interventionnisme	1980-1995 Néo-libéralisme	Depuis 1995 Néo-libéralisme institutionnel
Référentiel national	1853-1946 Libéralisme	1946-1988 Entre interventionnisme et libéralisme sélectif	Depuis 1988 Interventionnisme et institutionnalisme	
Intérêts	<ul style="list-style-type: none"> • Elite commerciale et administrative • Secteur agricole familial blanc 	<ul style="list-style-type: none"> • Etat / élites locales • Kanaks/ Union Calédonienne • Emergence du secteur minier 	<ul style="list-style-type: none"> • Elite urbaine • Elite kanak • Corporations minières • Corporation agricole, ONG 	
Idées	<ul style="list-style-type: none"> • Mise en valeur des ressources naturelles : colonisation territoriale • Libéralisation des facteurs 	<ul style="list-style-type: none"> • Référentiel d'équilibre • Economie assistée • Modèle métropolitain (modernisation) versus modèle colonial (assimilation) 	<ul style="list-style-type: none"> • Recherche d'un rééquilibrage multiethnique autour de la notion de "destin commun" • Approfondissement de la spécialisation minière • Renforcement de la dépendance 	
Institutions	Dérégulation de l'accès aux ressources par affaiblissement ou démantèlement des régimes coutumiers	Dualisme : <ul style="list-style-type: none"> • Services agricoles à la française • Politiques indigènes 	Approfondissement du dualisme : <ul style="list-style-type: none"> • Restructuration territoriale • Plans de développement qui intègrent les kanaks • Poursuite des services agricoles à la française Intégration partielle du développement durable	

Le cas de la Nouvelle-Calédonie se caractérise donc lui aussi par une certaine continuité institutionnelle, avec le maintien de logiques interventionnistes (économie assistée par les rentes administratives et minières) et d'un dualisme concernant l'intervention publique en milieu rural, qui s'est même renforcé au cours des dernières décennies.

Madagascar

L'évolution des politiques agricoles et rurales à Madagascar peut être schématisée par la succession de trois périodes principales.

- Entre 1810 et 1982, une période longue d'intervention de l'Etat, qui correspond à la succession de systèmes politiques différents (royauté, colonie, I^e République, II^e République).
- Entre 1982 et 1993, une période courte de désengagement de l'Etat, avec la signature de plans d'ajustement structurels et la libéralisation progressive du marché des céréales (riz en particulier), même si l'amorce du retrait de l'Etat dans les campagnes remonte toutefois à la période socialiste, sous la II^e République.
- Depuis 1993, une période qui marque un certain retour de l'Etat dans l'encadrement du fonctionnement des marchés, en particulier dans le secteur stratégique du riz, ainsi que l'émergence des thématiques environnementales dans l'insertion du pays dans les relations internationales (Madagascar comme niche de biodiversité).

Par rapport au référentiel international, Madagascar se distingue donc par une phase d'interventionnisme longue et marquée (démarrage antérieur à 1930, avec la mise en place de politiques agricoles autoritaires sous la royauté, qui sont largement reprises par l'Etat colonial, puis par le régime socialiste sous la II^e République), et par une phase néolibérale relativement courte. Cette brièveté de la phase de dérégulation semble témoigner de la prégnance du rôle des politiques agraires (hydrauliques, foncières et céréalières en particulier) dans les formes et processus de légitimation de l'Etat, qui conduit à une certaine résistance à la progression du modèle néolibéral de développement. Si Madagascar a vécu la bifurcation néolibérale comme un réel point d'inflexion, son passé long d'intervention en milieu rural a rapidement conduit à une réhabilitation des politiques agricoles et rurales. Dans une logique de dépendance au sentier, les politiques agricoles destinées à encadrer le fonctionnement des marchés se concentrent aujourd'hui principalement sur la riziculture irriguée.

Tableau 7 : Evolution des politiques agricoles et rurales à Madagascar

	Avant 1930 Libéralisme		1930-1980 Interventionnisme		1980-1995 Néo-libéralisme	Depuis 1995 Néo-libéralisme institutionnel
Intérêts	Nobles Secteur agro- exportateur étranger	Maisons commerciales métropolitaines Colons	Gouvernement , organisations de la société Etrangers	Gouvernement	Institutions financières internationales, gouvernement	Gouvernement, opérateurs privés, société rurale, bailleurs de fonds, OP, pays asiatiques ONG
Idées	Nationalis- me libéral	Libéralisme colonial	Equilibre entre marché national et agro- exportation	Socialisme Développement autocentré	Libéralisme/ Assainissement financier	Libéralisme social Environnementa- lisme
Institutions	Dualisme agriculture vivrière (riz)/ cultures de rente (cacao, vanille, sucre)			Nationalisation des filières commerciales	Diversification	Exportations
	Politiques facilitant la mobilité des facteurs terre et travail (abolition des régimes coutumiers, corvées)			Régulation des prix		
	Interventionnisme marqué de l'Etat sur l'agricole (irrigation, opérations foncières, recherche, intrants, prix, commercialisation...)				Désengagement de l'Etat	Ré-engagement de l'Etat sur le rural, Décentralisation

Mali

L'évolution des politiques agricoles et rurales au Mali peut être représentée par la succession de quatre périodes.

- Entre 1880 et 1920, une période libérale, où l'intégration au marché de l'empire colonial et la mobilisation des facteurs de production terre et travail indigène structurent la politique rurale.
- Entre 1921 et 1981, une période où les logiques interventionnistes dominent (économie coloniale, puis, à partir de 1960, économie administrée), le Plan Sarraut marquant la fondation des politiques agricoles
- Entre 1981 et 1994, une période marquée par le démantèlement des politiques agricoles traditionnelles et la progression du référentiel néolibéral (période de l'ajustement), et par la signature de plans d'ajustement structurels.
- Depuis 1994, une période « post-ajustement » avec la mise en place d'interventions en milieu rural d'un type nouveau, orientées vers les externalités du modèle d'insertion compétitive (Cadres Stratégiques de Réduction de la Pauvreté en 2002, politiques de sécurité alimentaire...).

Tableau 8 : Evolution des politiques agricoles et rurales au Mali

Référentiel international	Avant 1930 Libéralisme	1930-1980 Interventionnisme	1980-1995 Néo-libéralisme	Depuis 1995 Néo-libéralisme institutionnel
Référentiel national	Avant 1921 Libéralisme	1921-1982 Interventionnisme	1982-1994 Néo-libéralisme	Depuis 1995 Néo-libéralisme institutionnel
Intérêts	Maisons commerciales	Représentants de la colonie Etat/ bailleurs/ syndicats	Etat/ bailleurs	Etat, bailleurs, OP, ONG Emergence du secteur minier
Idées	Mise en valeur, libéralisation des facteurs	Agriculture comme moteur du développement	?	Gouvernance Sécurité alimentaire
Institutions	PA douanières Politiques de mobilisation de la main-d'œuvre indigène (travail forcé) dans le cadre de l'organisation impériale	PA englobantes, centralisées Agences publiques de développement régional (Office du Niger) ou sectoriel (CMDT)	PA démantelées Persistance des sociétés publiques d'encadrement dans les secteurs stratégiques (coton, delta du Niger)	PA résiduelles Politiques compensatoires (CSRP) Décentralisation

La trajectoire des politiques agricoles et rurales au Mali coïncidence relativement bien avec l'évolution du référentiel international. La mise en œuvre du référentiel libéral (1982) et le processus de démocratisation/ décentralisation (1992) constituent deux points d'inflexion importants des trajectoires maliennes de production des politiques agricoles et rurales.

Brésil

L'évolution des politiques agricoles au Brésil est marquée par le poids des élites agraires dans l'appareil d'Etat et la volonté constamment affirmée d'augmenter la part des exportations brésiliennes sur le marché international.

- Ces politiques ont été longtemps limitées aux seuls produits d'exportation et ont porté exclusivement sur les aspects monétaire (taux de change) et commercial (taxes aux frontières, mécanismes de soutien des prix) durant la phase du libéralisme économique (de 1889 à 1930).
- Durant la période de national-développementaliste (1930 à 1985), elles ont ensuite été complétées par des mesures structurelles (crédits d'investissement, construction d'infrastructures commerciales, recherche agronomique, vulgarisation) et de soutien du marché (prix minimum garantis, système de stockage des produits

agricoles) et quelques mesures ont été destinées à l'agriculture familiale ignorée jusqu'alors (distribution foncière, crédit, retraite agricole).

- Durant la période récente (à partir de 1985), la libéralisation de l'économie a donné lieu dans le domaine agricole et rural à deux types d'ajustement. Le premier est le démontage des mécanismes de soutien de marché. Le second est la mise en place de systèmes d'appui différenciés entre les composantes socioprofessionnelles sous l'arbitrage des institutions financières nationales (banque centrale, ministère des finances, ministère du budget). A l'agriculture entrepreneuriale vont des mesures d'aide au titre de l'endettement généré par la libéralisation, mesures qui sont renégociées chaque année. Au secteur de l'agriculture familiale vont des transferts publics au titre de la réduction de la pauvreté et du développement territorial. La période actuelle est caractérisé par la co-existence du référentiel libéral et du référentiel social.

Tableau 9 : Evolution des politiques agricoles et rurales au Brésil

	1889-1930 Libéralisme	1930-1985 Interventionnisme	Depuis 1985 Néo-libéralisme institutionnel
Intérêts	<ul style="list-style-type: none"> • Elite politique caféière • Oligarchies régionales (alliance oligarchique) 	<ul style="list-style-type: none"> • Alliances bourgeoisie industrielle/ classes populaires/ armée 	<ul style="list-style-type: none"> • Elites politiques régionales • Emergence d'organisations paysannes à base territoriale puis nationale • Secteur entrepreneurial
Idées	<ul style="list-style-type: none"> • Référentiel agrarien libéral • Autonomie des pouvoirs régionaux 	<ul style="list-style-type: none"> • Référentiel national-développementaliste • Industrialisation par substitution des importations 	<ul style="list-style-type: none"> • Référentiel social-libéral • Permanence d'un modèle de développement reposant sur l'assise du marché intérieur
Institutions	<ul style="list-style-type: none"> • PA sur le café • Mécanismes douaniers et fiscaux • Politiques de mobilisation de la main-d'œuvre (abolition esclavage, immigration européenne) 	<ul style="list-style-type: none"> • Politique foncière : colonisation de terres • Politique de modernisation agricole du secteur entrepreneurial : agro-industrialisation, crédit, prix • Politique sociale en faveur des <u>travailleurs</u> agricole (agriculture familiale délaissée) 	<ul style="list-style-type: none"> • Dualisme des politiques rurales : • Appui à l'insertion compétitive du secteur entrepreneurial • Emergence de PA et d'un dispositif spécifique à destination de l'agriculture familiale

Par rapport à l'évolution du référentiel international, le Brésil se caractérise donc dans un premier temps par une résistance nette à la progression du référentiel libéral (1975-1985, renforcement des politiques de substitution des importations) et dans un deuxième temps (après 1985) par une cohabitation du référentiel libéral (avec des prises de positions

libérales très marquées, notamment lors des négociations de l'OMC) et d'un référentiel social avec la mise en place d'interventions sociales et environnementales, notamment en appui à l'agriculture familiale (même si en volume budgétaire ces interventions restent minimales). La mise en œuvre de ces nouvelles formes d'interventions se fait dans le contexte d'un processus de re-démocratisation et de décentralisation au cours duquel de nombreuses organisations paysannes vont se structurer, sur une base territoriale d'abord, puis également nationale, et donner lieu à l'établissement de nouveaux pactes avec l'Etat brésilien. Pour toutes ces raisons, 1985 apparaît donc comme un point de rupture institutionnelle dans la trajectoire brésilienne de construction des politiques agricoles et rurales.

Mexique

L'évolution sur le temps long des politiques agricoles et rurales au Mexique peut être résumée par l'existence de trois principales périodes, qui correspondent d'assez près à l'évolution du référentiel international.

- Entre 1870 et 1934, une période marquée par le référentiel libéral.
- Entre 1934 et 1982, une période interventionniste marquée par le rôle central des politiques foncières (réforme agraire), d'aménagement et de modernisation, dans un cadre de corporativisation forte des intérêts du secteur agricole et des processus de négociation de l'action publique. La période est marquée par l'adoption d'un modèle de développement centré sur le marché national, le rôle moteur du secteur public et l'industrialisation par substitution des importations. Ces différentes composantes de l'action publiques peuvent être considérées comme constitutives d'un pacte entre l'Etat et les secteurs populaires, celui de la petite agriculture familiale en particulier.
- Depuis 1982, une période fortement marquée par le référentiel néo-libéral et couronnée par l'intégration au marché nord-américain (ALENA). Mais au long de la période est maintenu un fort niveau d'intervention publique, à travers des politiques non distorsives, orientées vers l'appui à la compétitivité des exploitations commerciales et la correction des externalités négatives du modèle d'insertion compétitive (traitement de la pauvreté, filets de sécurité, dotation de biens publics).

La trajectoire mexicaine de construction des politiques agricoles et rurale est donc fortement marquée par la « bifurcation néolibérale », que l'on date à 1982, et par son caractère radical et brutal. Elle est toutefois nuancée par la maintien d'un niveau significatif d'intervention publique dans le secteur agricole et rural.

Tableau 10 : Evolution des politiques agricoles et rurales au Mexique

	1876-1934 Libéralisme	1934-1982 Interventionnisme	Depuis 1982 Néo-libéralisme
Intérêts	Bourgeoisie industrielle + élites régionales (pouvoir) Petite agriculture familiale à dominante indienne et communautaire	Etat bureaucratique Elites industrielles nationales Syndicalisme paysan Reconstruction d'un secteur agricole entrepreneurial	Grands entrepreneurs agricoles nationaux Firmes nationales
Idées	Modèle de développement ouvert sur l'extérieur et centralisé Modèle de la modernité technique, célébration de l'entreprise Libéralisation de l'accès aux facteurs de production terre et travail	Modèle de développement autocentré (industrialisation par substitution des importations) L'Etat organise la distribution des rentes	Modèle de développement néolibéral Insertion compétitive dans les filières nord- américaines Consolidation de firmes nationales leaders sur les marchés internationaux
Institutions	Centralisation Privatisation des terres communales Mesures agricoles fiscales et douanières	Centralisation Structuration du monde agricole sur le mode corporatif (OP, syndicats) Réforme agraire Construction d'un dispositif étatique interventionniste : subvention des prix, prise en charge des opérations de transformation et commercialisation	ALENA Privatisation des terres Dérégulation Démantèlement des politiques agricoles Mise en place de politiques compensatoires dès 1988

Synthèse : quelles conditions explicatives ?

L'objet de cette synthèse est d'expliquer le fait que les trajectoires des politiques agricoles et rurales sont ou ne sont pas marquées par une inflexion dans le courant des années 1980 qui correspondrait à la mise en place de réformes social-libérales. Deux groupes se distinguent : le groupe des pays pour lesquels la mise en place de réformes libérales correspond à une transition assez brutale (Mexique, Mali, Madagascar) ; et le groupe de pays pour lesquels cette transition est négociée, voire n'a pas lieu (France, Nouvelle-Calédonie, Brésil). Pour éclairer ces divergences, nous évaluons le jeu des institutions, des idées et des intérêts à cette période d'inflexion que nous avons précédemment nommée "bifurcation néolibérale". Les conditions que nous cherchons systématiquement à renseigner (selon les pays et les périodes) sont les suivantes :

- L'importance économique du secteur agricole : contribution de l'agriculture à la constitution du Produit Intérieur Brut (PIBa en %) et à la population active totale (POPa en %) ;

- Le degré d'ouverture des économies nationales : importance des exportations et des importations ramenées au PIB ;
- Le jeu de certains acteurs clés : l'importance du complexe agro-industriel national ; l'importance du corporatisme représentant l'agriculture familiale et l'agriculture entrepreneuriale ; les intérêts qu'ont les élites dans l'agriculture destinée au marché domestique et aux marchés d'exportation (l'évaluation de ces variables repose sur les analyses livrées par les chercheurs dans les rapports nationaux) ;
- L'autonomie financière des Etats : la dépendance vis-à-vis de l'aide extérieure (part de l'Aide Publique au Développement dans la constitution du PIB en %), et l'importance de l'Investissement Direct Etranger (en % du PIB).
- Le rôle de intervention publique spécifique, destinée à soutenir l'agriculture familiale et de la profondeur historique de cette intervention du point de vue des formes de construction et de légitimation de l'Etat (voir les rapports nationaux).

Les trois tableaux ci-dessous présentent ces conditions à trois périodes différentes (1975, 1990 et 2005)⁶.

Tableau 11 : Comparaison d'indicateurs clés en 1975

		FR	NC	MD	ML	MX	BR
PIBa		6	10	34	63	12	12
POPa		11	52	83	91	40	42
Exportations (% PIB)		19	50	16	10	7	8
Importations (% PIB)		18	64	21	29	10	12
Importance du complexe agro-industriel national		++	-	-	+	++	++
Force du corporatisme	Agriculture familiale	++	+	-	+	++	-
	Agriculture entrepreneuriale	-	-	-	-	+	+
Intérêts des élites dans...	Marché agricole domestique	+	-	++	+	++	++
	Marché de l'agro-exportation	+	++	?	+	-	+
Dépendance financière	APD	0	8.0	3.6	16.9	0.1	0.1
	IDE	0.4	nd	0.2	0.4	0.5	0.9
Politiques	Destinées à l'agriculture familiale	++	+	+	+	++	-

⁶ Les données chiffrées sont issues des bases FAOSTAT et World Development Indicators

Tableau 12 : Comparaison d'indicateurs clés en 1990

		FR	NC	MD	ML	MX	BR
PIBa		4	4	29	46	8	8
POPa		5	23	78	86	28	23
Exportations (% PIB)		21	19	17	17	19	8
Importations (% PIB)		23	35	28	34	20	7
Importance du complexe agro-industriel national		++	-	-	+	++	++
Force du corporatisme	Agriculture familiale	++	-	-	+	+	-
	Agriculture entrepreneuriale	-	-	-	-	+	+
Intérêts des élites dans...	Marché agricole domestique	+	-	+	-	+	+
	Marché de l'agro-export	+	++	?	+	++	++
Dépendance financière	APD	0	nd	12.9	19.8	0.1	0
	IDE	1.1	nd	0.7	0.3	1.0	0.2
Politiques	Destinées à l'agriculture familiale	++	+	-	-	+	+

Tableau 13 : Comparaison d'indicateurs clés en 2005

		FR	NC	MD	ML	MX	BR
PIBa		2	2	28	37	4	6
POPa		3	10	72	79	19	12
Exportations (% PIB)		26	17	27	26	30	15
Importations (% PIB)		27	28	41	37	32	12
Importance du complexe agro-industriel national		+	-	-	+	++	++
Force du corporatisme	Agriculture familiale	+	-	-	+	+	+
	Agriculture entrepreneuriale	-	-	-	-	+	+
Intérêts des élites dans...	Marché agricole domestique	+	-	+	-	+	++
	Marché de l'agro-export	+	++	++	+	++	++
Dépendance financière	APD	0	nd	18.1	13.2	0	0
	DIE	3.8	nd	0.6	3.1	2.6	1.7
Politiques	Destinées à l'agriculture familiale	++	+	+	+	++	++

De façon à identifier quelles conditions, ou plus exactement quelles combinaisons de conditions, sont explicatives des divergences observées (bifurcation néolibérale abrupte ou négociée et accompagnée), nous proposons de mener l'exercice comparatif de manière rapprochée en comparant les situations brésiliennes et mexicaines d'une part, et malgaches et maliennes d'autre part, qui présentent la cohérence de confronter des situations comparables du point de vue des structures (effets de taille démographique et économique), des héritages institutionnels (legs coloniaux) et de la profondeur historique des Etats.

- Mexique versus Brésil : Comment expliquer que le Mexique ait choisi une ouverture précoce de ses marchés et que le Brésil ait choisi une ouverture plus tardive et surtout négociée ? Sur la période 1975-1990, les principaux éléments de divergences entre le Mexique et le Brésil portent sur l'importance du corporatisme paysan et de son incorporation au dispositif étatique, ainsi que sur les intérêts des

élites. Au Mexique, on assiste à un affaiblissement du corporatisme paysan auparavant structurant, accompagné d'un revirement des intérêts des élites nationales vers l'agro-exportation et, plus largement, vers le secteur exportateur (industries d'assemblage) : ces deux facteurs combinés correspondent à la rupture des pactes Etat/paysans et Etat/bourgeoisie industrielle (ils en sont la manifestation autant que la conséquence), qui s'étaient construits autour de l'intervention étatique et le rôle moteur de l'Etat dans le processus de développement autocentré. L'épuisement de ce processus conduit à la refondation d'un pacte Etat/ bourgeoisie sur la base d'une ouverture précoce et accélérée à partir de la crise de la dette de 1982. A l'inverse, au Brésil, le pacte entre l'Etat et les bourgeoisies (industrielle et agricole) va se maintenir et même se renforcer avec la démocratisation, autour du maintien du modèle national développementaliste, même au prix d'une dérive monétaire dont les classes populaires paient le coût (voir Marques-Pereira & Thérêt, 2004). Cette situation et la forte autonomie de l'agriculture familiale, grande délaissée du projet national, vis-à-vis de l'Etat expliquent le développement des organisations paysannes et plus largement populaires-rurales au cours de la période 1990-2005. L'ouverture graduelle qui se produit au cours des années 1990, est fortement négociée en fonction des intérêts des secteurs entrepreneuriaux nationaux. L'importance acquise par les mouvements sociaux populaires, ruraux notamment, dans le cadre de la démocratisation donne lieu à la mise en place de nouveaux dispositifs publics, qui accordent une place privilégiée aux territoires (politiques de décentralisation) et reconnaissent un statut spécifique à l'agriculture familiale, qui est gérée par une administration particulière.

- Mali versus Madagascar. Comment expliquer que Madagascar ait réhabilité des politiques d'intervention directe sur les marchés après une courte phase de libéralisation de ces marchés et que le Mali maintienne une option libérale forte ? La comparaison porte dans ce cas là sur l'évolution entre 1990 et 2005. Du fait de la dépendance des deux pays vis à vis de l'aide extérieure (faible autonomie financière), on comprend aisément que les deux pays aient connu une bifurcation néolibérale assez abrupte. Par contre, les conditions identifiées par la comparaison Mexique/ Brésil ne permettent pas d'éclairer les divergences entre Mali et Madagascar : le monde agricole malgache est par exemple moins structuré que celui du Mali, ce qui ne nous permet pas de comprendre le fait que Madagascar réhabilite actuellement son intervention au milieu agricole. En revanche, deux conditions paraissent expliquer de manière satisfaisante les divergences entre les deux pays. Ces conditions renvoient au passé de l'intervention publique en milieu rural : il s'agit de la tradition d'intervention publique en milieu rural (longue à Madagascar, plus récente au Mali) et du caractère légitimant de l'intervention publique en milieu rural par rapport à la construction de l'Etat. Un troisième facteur peut compléter ce faisceau d'explications : le Mali a connu une réduction plus rapide de la part du secteur agricole dans la formation du PIB national (de 63% en 1970 à moins de 37% aujourd'hui) et l'essor récent du secteur minier, combiné à l'effondrement des marchés du coton, ont radicalement modifié les conditions de

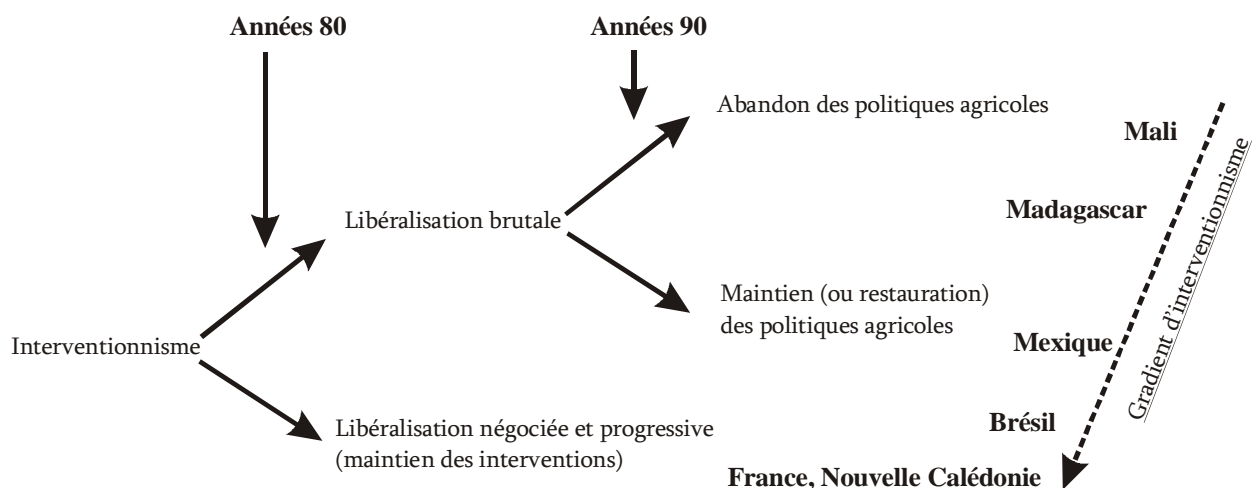
formation du revenu de l'Etat, alors que celles-ci ont connu une stabilité plus grande à Madagascar.

D'après ces exercices comparatifs rapprochés, les conditions qui apparaissent déterminantes des politiques observées sont : la force et l'ancrage historique du corporatisme paysan (qui conditionnent en partie l'existence de pactes entre l'Etat et le secteur agricole familial), les intérêts des élites dans l'agro-exportation, l'autonomie financière du pays et la légitimation de la construction de l'Etat national par l'intervention en milieu agricole et rural. Ces conditions sont autant de facteurs potentiellement explicatifs des divergences observées : il convient à présent d'analyser la façon dont ces facteurs s'articulent et se combinent.

Analyse quali-quantitative comparée (AQQC)

Si l'on s'en tient aux principaux choix de politiques économiques, les trajectoires précédemment décrites peuvent être résumées par le schéma suivant.

Figure 2 : Schématisation des trajectoires récentes des politiques agricoles et rurales



Deux moments critiques se distinguent : le premier est celui des années 1980, avec le passage plus ou moins négocié et progressif vers un modèle libéral de développement ; le deuxième est celui des années 1990, avec une réhabilitation plus ou moins effective des politiques agricoles et rurales. Le schéma pointe le fait que les deux orientations "libéralisation brutale" et "abandon des interventions rurales" ne sont pas réductibles l'une à l'autre : le Mexique en fournit l'exemple, en montrant que l'adoption dans un premier temps du paradigme néolibéral peut très bien s'accompagner dans un deuxième temps (ou conjointement) du maintien d'un niveau très significatif d'intervention en milieu rural (suivant de nouvelles modalités). L'analyse quali-quantitative comparée (AQQC) remobilise les éléments identifiés dans la description des situations nationales pour expliquer successivement la façon dont, selon les situations nationales, ces deux moments critiques ont été abordés.

L'AQQC permet d'aller au delà de la compréhension de la complexité de nos cas pour monter en généralité, et est l'occasion :

- de tester une série d'hypothèses que nous avons identifiées empiriquement sur les conditions de la négociation de la bifurcation néolibérale (années 1980) et les conditions du maintien ou pas d'interventions publiques en milieu rural (années 1990)
- d'identifier les combinaisons de conditions (travail sur des causalités complexes) qui façonnent les trajectoires de construction des politiques agricoles et rurales. En cela, la méthode permet d'explorer la complexité des situations nationales.

Nous justifions donc le recours à l'analyse quali-quantitative comparée (AQQC) comme une façon de tester les conditions identifiées par l'analyse qualitative comparative (hypothèses) et d'identifier la façon dont ces conditions se combinent entre elles. La méthode quali-quantitative comparée, qui a été développée et mise au point par le sociologue américain Ragin (Ragin, 1987), permet de dépasser une opposition stérile entre approches qualitatives et quantitatives, et correspond à un des enjeux majeurs du comparatisme actuel (DeMeur and Rihoux, 2004)⁷.

L'AQQC : mode d'emploi

La méthode quali-quantitative comparée utilise les principes de l'algèbre booléenne⁸ et bénéficie des avancées dans les logiciels d'analyse quantitative de données qualitatives (Landmann, 2003). Elle peut notamment se faire par recours au logiciel QCA (Qualitative Comparative Analysis). Nous présentons ici les principales étapes nécessaires à la réalisation d'une AQQC, avant de faire tourner l'analyse sur nos cas étudiés. Pour procéder à une AQQC, il faut d'abord définir une variable « résultat » (le phénomène que l'on cherche à expliquer) ainsi qu'une série de variables « conditions » (les déterminants potentiels, les facteurs explicatifs supposés du résultat). Pour chacun des cas analysés, chaque résultat et chaque condition reçoit :

- soit la valeur (1), c'est à dire la valeur « positive », « importante », « présente »
- soit la valeur (0), c'est à dire la valeur « négative », « faible », « absence »

Par convention, on représente la valeur (1) d'une variable par les lettres majuscules et la valeur (0) par des lettres minuscules.

⁷ Nous renvoyons à ce propos à la note méthodologique préparée pour le projet PROPOCID de présentation des intérêts du recours à cette méthode (MaîtreD'Hôtel, 2008).

⁸ L'algèbre booléenne, algèbre de la « logique et des ensembles » est en effet davantage compatible avec la méthodologie comparative que l'algèbre linéaire utilisé dans les études statistiques Ragin, C, 1996. Comparaison, analyse qualitative et formalisation. *Revue Internationale de Politique Comparée*, 3(2), 383-403.

On établit alors une table de configurations, qui représente les cas, encore appelée table de vérité. Chaque configuration est une combinaison donnée de valeurs de conditions et d'une valeur de résultat. En soi, la table de vérité est déjà une synthèse des données, car chaque configuration peut regrouper plusieurs cas. Cette table distingue :

- les configurations (1), dont le résultat prend la valeur (1)
- les configurations (0) dont le résultat prend la valeur (0)
- les éventuelles configurations contradictoires, qui présentent les mêmes valeurs de conditions, mais dont le résultat prend invariablement la valeur (0) ou (1). Il s'agit d'une contradiction logique, qu'il faut lever avant de poursuivre l'analyse (en excluant les cas présentant des configurations contradictoires).

L'opération centrale dans l'AQQC est la procédure de minimisation booléenne, qui correspond à la réduction, par le biais d'algorithmes booléens, d'une expression longue et complexe en une expression plus courte, appelée formule minimale. Cette formule minimale prend la forme d'une somme de produits (ou implicants premiers). Par exemple, la formule minimale suivante : $\text{Cond1COND2} + \text{cond2COND3} = \text{RESULTAT}$ se lit : la présence du résultat est observée lorsque la condition 1 est absente et la condition 2 est présente ou lorsque la condition 2 est absente et la condition 3 est présente. Chaque implicant premier indique donc un « chemin » distinct qui mène à une valeur donnée du résultat (dans cet exemple, il y a deux chemins).

Il revient en dernier lieu au chercheur d'interpréter les formules minimales obtenues, en effectuant un retour vers les cas.

Les années 1980 : bifurcation néolibérale ?

A l'aube des années 1980, dans tous les pays étudiés, les modèles de développement étaient basés sur des options protectionnistes. Dans le courant des années 1980 cependant, l'intégration du référentiel néolibéral va se faire, suivant des modalités différentes, plus ou moins négociées, et de façon plus ou moins précoce. Comment expliquer que certains pays aient, au cours de la décennie, opté pour une libéralisation abrupte de leurs économies (Mexique, Mali et Madagascar), alors que d'autres maintenaient des options interventionnistes (France et Nouvelle-Calédonie) ou tout du moins négociaient fortement les modalités de la transition et le passage à la libéralisation (Brésil) ?

A partir des descriptions que nous avons livrées lors de l'analyse comparative qualitative, nous pouvons dégager une série de conditions potentiellement explicatives de la façon dont la bifurcation néolibérale a été négociée. Les hypothèses que nous avançons sont les suivantes :

- Moins le pays est autonome financièrement, plus la bifurcation libérale va être marquée et brutale ;
- Plus le pacte entre l'Etat et l'agriculture familiale a eu tendance à se fragiliser et à se rompre (pour des raisons qui ne tiennent pas seulement aux contraintes budgétaires de l'Etat), plus la bifurcation libérale va être marquée ;

- Plus les élites vont avoir tendance à repositionner leurs intérêts vers le secteur exportateur (celui de l'agro-exportation en particulier), plus la bifurcation libérale va être marquée.

Le résultat à expliquer est la bifurcation d'un modèle de développement interventionniste à un modèle libéral (BIFURCATION). Les conditions potentiellement explicatives identifiées ont été rendues dichotomiques pour pouvoir être analysées par la méthode QCA. Il s'agit de :

- AUTONOMIE. L'autonomie financière des pays, que nous codons par la valeur (1) dès lors que l'Aide Publique au Développement, ajoutée à l'Investissement Direct Etranger représente moins de 10% du Produit Intérieur Brut du pays. La valeur (0) désigne les pays dépendants de l'aide extérieure.
- RUPTURE. La rupture du pacte entre l'Etat et le secteur agricole familial, que nous codons par la valeur (1) si les pactes, historiquement constitués, tendent à se fragiliser voire à se rompre. La valeur (0) représente les pays dans lesquels le pacte se maintient et, en conséquence, où les organisations agricoles continuent d'avoir une réelle influence dans la définition du contenu des politiques agricoles et rurales.
- INTERETS. Les intérêts des élites dans l'agro-exportation, que nous codons par la valeur (1) en situation de revirement des intérêts des élites vers le secteur de l'agro-exportation (mise en place d'investissements, existence d'imbrications interpersonnelles entre les représentants du gouvernement, des administrations et des filières considérées, génération de rentes...)

Considérée individuellement, aucune de ces conditions n'est suffisante pour expliquer de manière satisfaisante la façon dont la bifurcation néolibérale a été négociée, seule leur combinaison peut le faire. C'est précisément ces combinaisons de conditions que nous cherchons à identifier. La constitution de la table de vérité permet de représenter le lien entre les combinaisons de conditions observées et les résultats, situation par situation.

Tableau 14 : Années 80, bifurcation libérale ? Constitution de la table de vérité

<i>Résultat</i>	<i>Conditions</i>			<i>Nombre de situations</i>
Bifurcation (B)	Rupture (R)	Intérêts (I)	Autonomie (A)	
0	0	0	1	2 France, Brésil
0	1	0	1	1 Nouvelle Calédonie
1	1	1	1	1 Mexique
1	1	1	0	2 Madagascar, Mali

La table ne comporte pas de configurations contradictoires. Elle nous permet d'écrire les deux équations qui relient les résultats aux conditions comme suit (de façon à en simplifier l'écriture, nous avons ici réduit les noms des variables à leur première lettre):

$$B = R*I*A + R*I*a \quad (i)$$

$$b = r*i*A + R*i*A \quad (ii)$$

La minimisation booléenne de ces équations donne les formules minimales suivantes :

$$B = R*I \quad (i)$$

$$b = i*A \quad (ii)$$

ce qui revient à écrire

$$\text{BIFURCATION} = \text{RUPTURE} * \text{INTERETS} \quad (i)$$

$$\text{bifurcation} = \text{intérêts} * \text{AUTONOMIE} \quad (ii)$$

La formule (i) indique que la bifurcation néolibérale est abrupte quand le pacte entre l'Etat et le secteur agricole familial se fragilise voire se rompt ET quand un revirement des intérêts des élites vers l'agro-exportation se produit. Quand ces deux conditions sont réunies, le fait que le pays dispose d'une capacité propre ou pas à financer ses politiques ne permet pas de contrebalancer la situation et donc n'est pas une condition explicative. Par exemple, le Mexique a opté pour un modèle libéral de développement alors même qu'il était autonome financièrement.

La formule (ii) indique quant à elle que les pays qui négocient le passage à un modèle de développement libéral et maintiennent des politiques agricoles et rurales sont ceux dans lesquels les élites dominantes n'ont pas d'intérêts particuliers à défendre l'agro-exportation ET qui disposent d'une capacité propre à financer leurs politiques (non dépendance vis-à-vis de l'aide extérieure)

Les années 1990 : réhabilitation des politiques agricoles et rurales ?

Dans le courant des années 1990, l'observation des trajectoires nationales montre une certaine réhabilitation des politiques agricoles et rurales. Cette réhabilitation se fait cependant à des degrés variables (politiques maintenues en France et en Nouvelle-Calédonie, politiques nouvelles au Brésil, politiques restaurées au Mexique et à Madagascar, politiques résiduelles au Mali). Comment expliquer ces degrés différents dans le maintien ou la restauration de politiques agricoles et rurales ? Les hypothèses que nous avançons sont les suivantes :

- Plus le corporatisme paysan est important et ancré historiquement dans les dispositifs de l'Etat, plus les politiques agricoles et rurales vont avoir tendance à se maintenir ou à être restaurées ;
- Plus le pays est autonome financièrement (capable de financer ses propres politiques), plus les politiques agricoles vont se maintenir ;
- Plus l'intervention publique en milieu rural constitue un facteur de légitimation de l'Etat, plus les politiques agricoles vont se maintenir (ou avoir tendance à être restaurées). Ce souci de légitimation est en lien direct avec les transitions politiques des années 1980-1990 ((re)démocratisation, mise en place de nouveaux modes de gouvernance, volonté renouvelée de la part de l'Etat de construire ou renforcer les pactes avec la société civile) et avec les logiques d'enchâssement de cette transition dans les formes traditionnelles de légitimation de l'Etat national.

Le résultat que nous cherchons ici à expliquer est donc le maintien/restauration (ou pas) de mesures d'intervention en milieu rural (MAINTIEN). Les descriptions des politiques agricoles et rurales précédemment livrées permettent de dégager une série de conditions sont censées favoriser le maintien de mesures publiques d'intervention directe en milieu rural. Les trois conditions retenues ont été rendues dichotomiques pour pouvoir être analysées par la méthode QCA. Il s'agit de :

- **CORPORATISME.** La force du corporatisme paysan, que nous codons par la valeur (1) si le corporatisme est influent (organisations structurées, participation directe aux processus politiques de négociation, établissement de pactes avec l'Etat...). La valeur (0) représente les pays dans lesquels les organisations agricoles n'ont pas ou plus de réelle influence dans la définition du contenu des politiques agricoles et rurales.
- **AUTONOMIE.** L'autonomie financière des pays, que nous codons par la valeur (1) dès lors que l'aide publique au développement, ajoutée à L'Investissement Direct Etranger représente moins de 10% du PIB du pays. La valeur (0) désigne alors les pays dépendants de l'aide extérieure.
- **LEGITIMATION.** Si le maintien ou la réhabilitation de politiques agricoles et rurales constitue un facteur légitimant central de l'autorité de l'Etat et correspond à une volonté politique de construire ou renforcer l'existence de pactes avec la société civile, nous codons cette condition par la valeur (1).

Ici encore, considérée individuellement, aucune de ces conditions n'est suffisante pour expliquer de manière satisfaisante le maintien d'interventions publiques directes en milieu rural, seule leur combinaison peut le faire. La constitution de la table de vérité permet de représenter le lien entre les combinaisons de conditions observées et les résultats, situation par situation.

Tableau 15: Années 90, réhabilitation des politiques agricoles et rurales ?
Constitution de la table de vérité

<i>Résultat</i>	<i>Conditions</i>			<i>Nombre de situations</i>
Maintien (M)	Corporatisme (C)	Légitimation (L)	Autonomie (A)	
1	1	0	1	1 France
1	0	1	1	2 Brésil, Nouvelle Calédonie
1	1	1	1	1 Mexique
1	0	1	0	1 Madagascar
0	1	0	0	1 Mali

La table de vérité ne comporte pas de configurations contradictoires. Elle nous permet d'écrire les deux équations qui relient les résultats aux conditions comme suit (de façon à en simplifier l'écriture, nous avons ici réduit les noms des variables):

$$M = C \cdot I \cdot A + c \cdot L \cdot A + C \cdot L \cdot A + c \cdot L \cdot a \quad (i)$$

$$m = C \cdot I \cdot a \quad (ii)$$

L'équation (ii) ne correspondant qu'à un cas sur les six étudiés, sa représentativité est extrêmement faible : nous avons choisi de ne pas la maintenir dans l'analyse. La minimisation booléenne de l'équation (i) donne la formule minimale suivante :

$$M = C \cdot A + c \cdot L \quad (i)$$

ce qui revient à écrire

$$\text{MAINTIEN} = \text{CORPORATISME} \cdot \text{AUTONOMIE} + \text{corporatisme} \cdot \text{LEGITIMATION} \quad (i)$$

Cette formule indique que le maintien des politiques agricoles et rurales a lieu quand le corporatisme est important ET que l'Etat est autonome financièrement (CORPORATISME * AUTONOMIE) OU quand le corporatisme est faible ET que la restauration ou le maintien de politiques agricoles permet de légitimer l'action de l'Etat (corporatisme * LEGITIMATION). Il y a donc deux chemins susceptibles d'expliquer le maintien

d'interventions publiques en milieu rural actuellement, chacun de ces chemins correspondant à une combinaison de conditions suffisante (mais pas nécessaire).

- Les pays dans lesquels le corporatisme paysan a exercé historiquement une influence forte parviendront à maintenir une intervention en milieu rural dans la mesure où l'État dispose de capacités propres pour financer ces interventions (exemples du Mexique et de la France). A contrario, les pays dans lesquels le corporatisme paysan est actif, mais qui sont fortement dépendants de l'aide extérieure ne pourront pas satisfaire les demandes des acteurs du milieu rural et maintenir de réelles interventions en milieu rural (exemple du Mali). Ce résultat nous paraît intéressant parce qu'il met bien en évidence qu'une condition seule ne suffit pas à expliquer un phénomène observé, mais que l'on est bien au contraire dans des situations de causalités enchevêtrées. La méthode met en exergue le lien existant entre les deux conditions, plutôt que chacune d'entre elles prises séparément.
- Dans les cas où le corporatisme est peu influent, on peut toutefois observer le maintien ou la réhabilitation de politiques agricoles et rurales : il s'agit des cas où ces politiques constituent un facteur (historique ou plus récent) de légitimation de l'action de l'État (exemples du Brésil, de Madagascar et de la Nouvelle-Calédonie).

L'enjeu de l'analyse comparative menée était de fournir un canevas d'explication de la variabilité des trajectoires de construction des politiques agricoles et rurales. L'analyse descriptive qualitative a permis d'identifier les principaux facteurs explicatifs pressentis, et l'analyse quali-quantitative comparée a ensuite permis d'analyser la façon dont se combinent et s'articulent ces facteurs. En simplifiant la complexité des phénomènes observés, la méthode de l'AQQC a mis en évidence des chemins d'explication pluriels et multivariés des trajectoires des politiques agricoles et rurales, ce qui présente l'avantage de mettre nos résultats empiriques en perspective. L'utilisation de variables impose un certain degré de généralisation, mais les configurations laissent toujours place à la complexité. Si la méthode choisie s'est avérée efficace dans le décryptage de la complexité des jeux d'acteurs et la spécification des différents chemins de maintien ou réhabilitation de politiques agricoles et rurales, la généralisation de ces résultats doit être à ce stade relativisée. Même si l'AQQC est adapté à de faibles échantillons (entre 4 et 50 cas, small N), les résultats ont en effet été obtenus à partir de l'observation de seulement six situations spécifiques : il serait intéressant d'en vérifier la validité ou d'en relativiser la portée auprès d'autres situations.

Conclusion

L'analyse comparative des trajectoires des politiques agricoles et rurales révèle une extrême diversité de ces trajectoires. L'étude des jeux d'acteurs qui participent aux processus politiques, à partir du cadre analytique des trois i (idées, institutions et intérêts), apporte des éléments d'éclairage de cette diversité. Les expressions que revêtent actuellement les politiques agricoles et rurales dépendent ainsi de la force du corporatisme

paysan, des intérêts des élites vis à vis de l'agro-export, de la capacité des Etats à financer leurs propres politiques, et du fait que historiquement les politiques agricoles aient constitué ou pas un facteur légitimant de la construction des Etats. Par ailleurs, la reconnaissance de logiques de reproduction institutionnelle milite en faveur d'une prise en compte des phénomènes passés dans la compréhension des phénomènes contemporains. Ainsi, l'analyse des trajectoires des politiques agricoles et rurales que nous livrons dans le cadre de l'axe 1 devrait apporter des éléments précieux de compréhension des politiques de développement durable dans le cadre de l'axe 2.

Depuis une dizaine d'années, si l'on insiste dans la plupart des situations que nous avons étudié à un maintien ou à une réhabilitation de l'intervention publique en milieu rural, les politiques mises en place ont bien souvent un caractère compensatoire, au sens où elles peuvent être assimilées à des mesures de prise en compte des externalités négatives du modèle libéral de développement poursuivi (lutte contre la pauvreté, protection de l'environnement...). Ces politiques segmentées peuvent-elles être considérées comme relevant du développement durable ? Inversement, des politiques présentant les caractéristiques du développement durable mais ayant été mises en place avant l'émergence du référentiel de durabilité (lors de la période de l'Etat interventionniste par exemple), peuvent-elles être considérés comme étant des politiques de développement durable ? C'est le genre de questions auxquelles les réflexions menées dans le cadre de l'axe 2 se proposent de répondre.

Références bibliographiques

- Craig, D and Porter, D, 2006, *Development beyond neoliberalism*. Routledge, London and New York.
- DeMeur, G and Rihoux, DB, 2004, L'analyse quali-quantitative comparée : une troisième voie au service de la politique comparée. In: C Thiriot, M Marty and E Nadal (Eds.), *Penser la politique comparée : un état des savoirs théoriques et méthodologiques*. Karthala, Paris, pp. 279-290.
- Hall, P, 1997, The role of interests, institutions and ideas in the comparative political economy of the industrialized nations. In: M Lichbach and A Zuckerman (Eds.), *Comparative politics: rationality, culture, and structure*. Cambridge University Press, Cambridge, pp. 174-207.
- Landmann, T, 2003, *Issues and methods in comparative politics : an introduction*. Routledge, London and new York.
- Lichbach, M and Zuckerman, A, 1997, Research traditions and theory in comparative politics : an introduction. In: M Lichbach and A Zuckerman (Eds.), *Comparative politics : rationality, culture and structure*. Cambridge University Press, Cambridge, pp. 3-16.
- Mahoney, J, 2001. Path-depedent explanations of regime change : Central America in comparative perspective. *Studies in Comparative International Development* 36(1), 111-141.

- MaîtreD'Hôtel, E, 2008. Le comparatisme appliqué à l'analyse des politiques publiques: réflexions théoriques et méthodologiques par rapport au projet Propocid, PROPOCID.
- Muller, P, 2000. L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique. *Revue Française de Science Politique*, 50(2), 189-207.
- North, DC, 1990, *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Palier, B and Surel, Y, 2005. Les "trois I" et l'analyse de l'Etat en action. *Revue Française de Science Politique*, 55(1), 7-32.
- Pierson, P, 2000. Increasing returns, path dependence and the study of politics. *American Political Science Review*, 94(2), 251-267.
- Ragin, C, 1987, *The comparative method : moving beyond qualitative and quantitative strategies*. University of California Press, Berkeley - Los Angeles.
- Ragin, C, 1996. Comparaison, analyse qualitative et formalisation. *Revue Internationale de Politique Comparée*, 3(2), 383-403.

Le projet PROPOCID

PROPOCID est un projet pluriannuel (2007-2009) de recherche comparative sur les politiques publiques de développement durable agricoles et rurales, financé par l'ANR (Agence Nationale de la Recherche, France). Le constat de départ tient au fait que l'émergence de la préoccupation de « durabilité » sur la scène internationale au début des années 1990 a donné lieu à une modification du référentiel des politiques agricoles et rurales nationales, qui s'est opérée de façon spécifique selon les contextes nationaux. A partir de ce constat, le projet examine le sens donné à la notion de durabilité dans les référentiels des politiques agricoles et rurales nationales et du contenu de ces politiques, en analysant comment les nouveaux discours sur le développement durable sont intégrés, négociés, voire ré-interprétés aux différents niveaux de production des politiques publiques. Les travaux portent sur un ensemble diversifié de situations nationales – Brésil, France, Madagascar, Mali, Mexique et Nouvelle Calédonie - en empruntant les instruments d'analyse à divers courants des sciences sociales, notamment l'approche cognitive des politiques publiques et l'institutionnalisme historique.

Le collectif de recherche est composé d'une trentaine de chercheurs en sciences sociales appartenant à diverses institutions de recherches françaises : CIRAD, GEMDEV/Paris XI, INRA, MOISA, ENESAD en collaboration avec leurs partenaires dans les pays étudiés : Brésil : CPDA-UFRRJ (Université Fédérale Rurale de Rio de Janeiro), CDS-UNB (Université Fédérale de Brasilia), PPGRGS-UFRGS (Université Fédérale de Rio Grande do Sul), UFCG (Université Fédérale de Campina Grande), UFPA (Université Fédérale du Pará), CNPMA-EMBRAPA (Centre de Recherche sur l'environnement de l'institution nationale brésilienne de recherche agronomique) ; Madagascar : ICM (Institut Catholique de Madagascar), Université d'Antananarivo ; Mali : IER (Institut d'économie rurale) ; Mexique : CIESAS (Centre de recherche en sciences sociales), FLACSO (Faculté latino-américaine en sciences sociales) ; Nouvelle-Calédonie : IAC (Institut agronomique calédonien), UNC (Université de nouvelle Calédonie).

PROPOCID est coordonné par :

Philippe BONNAL, Cirad - philippe.bonnal@cirad.fr, Tel. (5521) 25 13 13 58 (Brésil)

Jean-Jacques GABAS, GEMDEV, Paris XI – jjgabas@club-internet.fr, Tel. 01 44 78 33 15

Bernard Roux, INRA, broux@agroparistech.fr, Tel. 01 44 08 17 30